



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL (RTC) Nº 13/2023

Assunto: Subsídios à análise/apreciação do Projeto de Lei (PL) nº 035/2023, que “Altera o limite de créditos adicionais suplementares da Lei nº 1.782, de 29 de dezembro de 2022” (Lei Orçamentária Anual de 2023).

1 INTRODUÇÃO

Trata-se da análise do supracitado PL nº 035/2023¹ por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)².

2 ANÁLISE

Por meio do PL nº 035/2023, de **30/11/2023**, a Prefeita Municipal **propõe que o limite** já autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, ao Poder Executivo, **para a abertura de créditos adicionais suplementares** por Decreto do Poder Executivo **seja majorado em 8%**, de modo que passe a vigorar na LOA o limite de **43%** sobre o total da despesa fixada para cada órgão, em vez do limite de **35%** já fixado e autorizado por esta Câmara Municipal em conformidade com a Constituição Federal, artigo 165, § 8º, a Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 7º, *caput* e inciso I, a Lei Orgânica Municipal, artigo 145, § 8º, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023³, artigo 20.

Na “**MENSAGEM Nº 040/2023**”, que encaminha a proposta à Câmara Municipal, **constata-se a presença de inapropriadas referências** “(...) às disposições do art. 146, § 2º da Lei Orgânica Municipal e do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (...)”, ao se explicitar, equivocadamente, que o PL nº 035/2023 foi elaborado com fundamento e em cumprimento aos mencionados dispositivos.

Torna-se necessário então esclarecer o que diz o referido artigo 146, § 2º, da Lei Orgânica Municipal:

(...)

Art. 146. (...)

(...)

§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

(grifei)

Assim como deve vir à tona o que consta do referido artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

(...)

Art. 4º A **lei de diretrizes orçamentárias** atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

(...)

(grifei)

Tais dispositivos, referidos na “**MENSAGEM Nº 040/2023**”, não têm relação com a LOA e com créditos adicionais, pois **são aplicáveis tão somente à Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) e não à LOA, o que permite concluir que o PL nº 035/2023 não deve ter sido elaborado em cumprimento aos mesmos dispositivos anteriormente descritos.

¹ de **30/11/2023**, disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/processo.aspx?id=2899&ano_proposicao=2023&proposicao=035.

² Comissão Permanente desta Câmara Municipal, conforme a Lei Orgânica deste Município, disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/> e em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=9>, e o Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/> e em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2288&numero=391&ano=2020>.

³ Lei Municipal nº 1.773/2022, disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/> e em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2480&numero=1773&interno=0>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Segundo consta na “**MENSAGEM Nº 040/2023**” a proposta contida no PL nº 035/2023 “tem seu embasamento nos artigos” 40, 41 (caput e inciso I) e 42 da Lei Federal nº 4.320/1964, cujos teores são os seguintes:

(...)

Art. 40. São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

(...)

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

(...)

(grifei)

Certifica-se o seguinte teor presente na “**MENSAGEM Nº 040/2023**”:

(...)

(...) **Devido** ao atual cenário econômico do País, a **elevação exponencial das despesas com pessoal** e possível falha na elaboração da Lei Orçamentária Anual **faz-se necessárias adequações no planejamento**, obrigando que na execução orçamentária se faça suplementação de dotações e anulações em outras em que **houve frustração de arrecadação do recurso necessário à sua realização**.

Na Lei nº 1.782/22, em seu artigo 4º, foi autorizada a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da previsão inicial, mas devido às dificuldades já apontadas acima, **este percentual se tornou insuficiente**.

Assim, para realizarmos os ajustes necessários e fazermos o encerramento do exercício de 2022, dentro de uma previsão feita pelo município, **será necessária autorização legislativa para abertura de mais 8%** (oito cento) sobre o total da despesa fixada para cada órgão.

Com base no princípio da continuidade reforçamos que **o percentual solicita** (sic) **a mais será apenas o necessário para que o Poder Executivo possa cumprir com a manutenção da folha de pagamento dos servidores** (...).

(...)

(grifei)

Em síntese, esse teor acima descrito conduz à interpretação/compreensão que o Poder Legislativo foi oficialmente informado pela autoridade competente do Poder Executivo deste Município, por meio dessa mensagem afirmativo-declaratória dirigida à Câmara Municipal, que neste exercício financeiro de 2023:

- houve uma **exponencial elevação das despesas com pessoal do Poder Executivo**;
- possivelmente houve **falha na elaboração da LOA vigente**;
- **são necessárias adequações no planejamento**;
- **houve frustração de arrecadação**;
- **o percentual de 35% autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares se tornou insuficiente**, por isso, **será necessária autorização legislativa para abertura de mais 8%** sobre o total da despesa fixada;
- a majoração de 8% no percentual já autorizado na LOA é **apenas o necessário para que o Poder Executivo possa cumprir com a manutenção da folha de pagamento** dos servidores municipais.

Considerando que a proposta foi assinada em **30/11/2023** e protocolada nesta Câmara Municipal na mesma data, não haveria tempo hábil para a abertura de crédito adicional suplementar ainda no mês de novembro de 2023. Dessa forma, essa mensagem conduz, inequivocamente, à interpretação/compreensão de que se está afirmando que o percentual de 35% autorizado na LOA **se tornou insuficiente**, e se propõe a majoração em 8%, aumentando-o para 43%, **tão somente** para abrigar as despesas da **folha de pagamento** neste mês de **dezembro de 2023**.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Sabe-se, durante a execução orçamentária o limite autorizado na LOA pode ser insuficiente, esgotar-se, mas o fato do limite autorizado na LOA ter se tornado insuficiente ou ter se esgotado não significa, necessariamente, que a solução deve ser sempre a majoração do limite que está se exaurindo ou que já se exauriu completamente.

A prévia autorização do Poder Legislativo, ao Poder Executivo, concedida diretamente na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares “até determinada importância”, nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 7º, inciso I, pode ser concedida estabelecendo um limite até determinado valor, seja em moeda corrente, em porcentagem, em fração, etc, desde que definido em quantia(s) certa(s), sob pena de violação à Constituição Federal, artigo 167, inciso VII (é vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados).

Essa prévia autorização do Poder Legislativo, ao Poder Executivo, dada diretamente na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares “até determinada importância”, é **genérica, global**, enquanto a **autorização a que se refere o artigo 42 (aludido na mensagem) é específica, para atender fatos supervenientes à LOA.**

A prévia autorização legislativa pode ser genérica/global, se dada na LOA, **ou deve ser específica, caso a caso.**

Os professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, na obra “A Lei 4.320 comentada”⁴, lecionam que

(...)

(...) **toda vez** que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

(...) sem, entretanto, ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez que **a competente autorização já lhe é dada em lei específica ou na própria lei de orçamento.**

(...)

Ocorre, no entanto, que **o limite fixado para a abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se**, Neste caso, então, **o Executivo terá necessidade de pedir** nova autorização ao Legislativo, ou **tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.**

(...)

(grifei)

Os renomados autores se referem à **autorização legislativa específica** (dada “em lei específica”) para a abertura de créditos suplementares e também à **autorização legislativa genérica, global**, dada “na própria lei de orçamento”.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)⁵ defende que:

(...)

(...) o orçamento, mais do que uma peça de previsão de receitas e fixação de despesas, se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir direitos fundamentais. Trata-se de lei estrutural viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. O orçamento não deve ser encarado como uma lei da Administração Pública para a Administração Pública, mas sim para a sociedade. Não cabe ao Município dispor dele da forma como lhe aprouver, devendo-lhe obediência integral.

Feitas estas considerações, temos que a Constituição Federal prevê que a LOA poderá conter **autorização genérica** para abertura de créditos suplementares (art. 165, § 8º). Na mesma linha, a Lei 4.320/1964 - norma geral de elaboração e controle dos orçamentos públicos - estabelece que a LOA poderá autorizar o Poder Executivo a abrir créditos suplementares por decreto até determinada importância (art. 7º, inciso I). Já os arts. 42 e 43 da Lei 4.320/1964 dispõem que os créditos suplementares serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo, e que **sua abertura** dependerá da existência de recursos disponíveis e **será precedida de exposição justificativa**. Assim, **pode-se dizer que enquanto a autorização de que trata o art. 7º, I da Lei 4.320/64 é genérica, aquela do art.42 é específica.**

⁴ 32. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2008. p. 111-112.

⁵ no Parecer nº 3619/2023.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Pois bem, a **propositura em tela pretende a alteração da LOA aumentando o limite de autorização (genérica) para abertura de créditos adicionais suplementares (...).**

(...)

Em regra e em tese, tal como explicitado alhures, não vislumbramos óbices à propositura de iniciativa do Chefe do Executivo que pretenda alterar/aumentar o limite de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, **desde que o mesmo não implique a concessão de créditos ilimitados** (art. 167, VII, da Constituição Federal).

Não obstante, no caso em tela, **há de se considerar que a LOA terá seus efeitos exauridos em 31 de dezembro do corrente ano, isto é, em menos de um mês.** Por conseguinte, **o que se pretende é uma autorização genérica por meio da majoração em 8% para que seja aberto um grande volume de créditos por decreto em menos de um mês, cuja conveniência, à luz do interesse público envolvido e do postulado da razoabilidade, deve ser aferido pelos vereadores.**

Na mensagem da propositura, o (sic) Chefe do Executivo diz que "***Com base no princípio da continuidade reforçamos que o percentual solicitado a mais será apenas o necessário para que o Poder Executivo possa cumprir com a manutenção da folha de pagamento dos servidores municipais***".

Ora, se o motivo é tão somente esse **a autorização deve ser específica** (art. 42 da Lei nº 4320/64) e não genérica (art. 7º, I da Lei nº 4320/64) e, nesse caso, **a propositura em tela não merece prosperar.**

(...)

(...) no caso em tela, **a solução adequada para o problema enfrentado**, qual seja, suplementação de créditos orçamentários para "**que o Executivo possa cumprir com a manutenção da folha de pagamento dos servidores municipais**", **passa pela autorização legislativa para abertura de crédito certo e determinado e não em termos percentuais, dado que o Executivo sabe, ou deveria saber, o valor exato e necessário para cumprir "com a manutenção da folha de pagamento dos servidores municipais"**.

(...)

(grifei)

Quanto à abertura do "(...) *grande volume de créditos por decreto em menos de um mês, cuja conveniência, à luz do interesse público envolvido e do postulado da razoabilidade, deve ser aferido pelos vereadores (...)*", nos termos do parecer, esclareça-se que a despesa total fixada na LOA 2023 é de **R\$ 84.195.766,77**, incluindo, obviamente, todos os órgãos municipais. E **8% desse montante equivale a R\$ 6.735.661,34**. Então, na prática, **vigorando essa majoração proposta em 8%, o Poder Executivo estará autorizado a abrir créditos adicionais suplementares para todos os diversos órgãos municipais (inclusive Poder Legislativo), num montante máximo de R\$ 6.735.661,34.**

Sabe-se que, **em geral**, é possível sim a majoração do limite concedido na LOA. Inclusive, já existem entendimentos técnicos publicados de tribunais de contas (BA⁶, MT⁷ e outros) no sentido de que não há vedação para a aprovação de PL que vise alterar o limite de autorização da LOA para a abertura de créditos adicionais suplementares, **contudo (desde que), os termos de sua elaboração estejam em perfeita consonância com os princípios estabelecidos nos artigos de 165 a 169 da Constituição Federal e nos artigos de 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964, e que a nova lei somente produza seus efeitos a partir da data de sua publicação em veículo oficial.**

Ocorre que neste presente caso que se analisa, a proposta, encaminhada e justificada pela "**MENSAGEM Nº 040/2023**", informa e esclarece à Câmara Municipal de forma explícita, oficial, inequívoca, que **a majoração de 8% solicitada será apenas a necessária** para o Poder Executivo "**cumprir com a manutenção da folha de pagamento**", **restando definido, determinado, especificado, desde já, que a abertura de crédito adicional suplementar será**

⁶ disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Cartilha-Perguntas-frequentes-3---edi----o-RN-45-2013.pdf>.

⁷ disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/11a-edicao-da-consolidacao-de-entendimentos-tecnicos-ja-esta-disponivel/49188> e <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Consolidacao11ed/index.html>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

tão somente para cumprir com a folha de pagamento, o que, por consequência, elege a autorização legislativa específica como a adequada, sendo inapropriada a autorização genérica dada diretamente na LOA.

Certifica-se que há entendimento jurídico desfavorável à aprovação do PL nº 035/2023 no Parecer nº 3619/2023 do IBAM, da lavra de Priscila Oquioni Souto (Assessora Jurídica), aprovado por Marcus Alonso Ribeiro Neves (Consultor Jurídico), os quais concluíram o parecer defendendo, em síntese, que "(...) **dentro do contexto fático que se pode depreender da leitura da mensagem da propositura, ao nosso sentir, a mesma não merece prosperar** (...)". Orienta-se que a CFO e a Câmara Municipal tomem as providências cabíveis à presente proposição. (grifei)

3 CONCLUSÃO

Considerando o processo do PL nº 035/2023 e o item **2 ANÁLISE** deste **RTC Nº 13/2023**, CONCLUI-SE:

- que na "**MENSAGEM Nº 040/2023**" o Poder Executivo informa e esclarece à Câmara Municipal de forma explícita, oficial, inequívoca: que houve uma **exponencial elevação das despesas com pessoal do Poder Executivo**; que possivelmente houve **falha na elaboração da LOA vigente**; que se fazem **necessárias adequações no planejamento**; que **houve frustração de arrecadação**; que **o percentual de 35% autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares se tornou insuficiente**, por isso **será necessária autorização legislativa para abertura de mais 8%** sobre o total da despesa fixada; que **a majoração de 8% no percentual já autorizado na LOA é apenas o necessário para que o Poder Executivo possa cumprir com a manutenção da folha de pagamento** dos servidores municipais neste mês de dezembro de 2023;
- que **vigorando a majoração proposta em 8% o Poder Executivo estará autorizado a abrir créditos adicionais suplementares para todos os diversos órgãos municipais (inclusive Poder Legislativo), num montante de R\$ 6.735.661,34;**
- **que como a majoração de 8% solicitada será apenas a necessária para o Poder Executivo "cumprir com a manutenção da folha de pagamento", restando definido, determinado, especificado, desde já, que a abertura de crédito adicional suplementar será tão somente para cumprir com a folha de pagamento, elege-se, por consequência, a autorização legislativa específica como sendo a adequada, sendo, portanto, neste presente caso, inapropriada a autorização genérica/global concedida diretamente na LOA;**
- há entendimento jurídico desfavorável à aprovação do PL nº 035/2023 no Parecer nº 3619/2023 do IBAM, segundo o qual a proposição "**não merece prosperar**", conforme explicitado no item **2 ANÁLISE** deste RTC.

Sob a ótica deste servidor, esses são os subsídios técnicos pertinentes ao PL nº 035/2023.

Em razão do exposto, encaminha-se, anexado a este RTC, o Parecer nº 3619/2023 do IBAM.

Boa Esperança-ES, 18 de dezembro de 2023.

NILSON DE OLIVEIRA SOUZA
Analista Contábil – CRC 8.546-ES

