

PARECER

Nº 3619/2023

- FM – Finanças Municipais. Alteração da LOA/2023 para ampliação do limite de abertura de créditos adicionais suplementares durante o corrente exercício financeiro. Considerações.

CONSULTA:

Relata o consulente para ao final indagar:

"Tramita nesta Câmara Municipal projeto de lei de autoria do Poder Executivo propondo a majoração do limite de 35%, autorizado na LOA 2023, para a abertura de créditos adicionais suplementares durante o corrente exercício financeiro.

O Poder Executivo propõe a alteração da redação do artigo da LOA 2023 que autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 35%, para que o percentual autorizado passe para "até o limite de 43% (quarenta e três por cento)", majorando em 8% o limite anteriormente autorizado.

Indaga-se:

1) existe algum equívoco, impedimento ou vício técnico/legal nesta propositura de majoração do limite previamente já autorizado na LOA 2023?

2) qual seria o percentual legal, adequado e razoável para se autorizar na LOA 2024, para a abertura de créditos



adicionais suplementares durante o próximo exercício financeiro?"

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, é uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, o qual deverá cogitar as necessidades reais da administração e da população, bem como dos objetivos econômico-sociais a serem atingidos com a sua consecução.

No que tange à sua natureza jurídica, encontramos grande divergência acerca do tema, sendo o orçamento enfrentado ora como lei formal, ora como lei material, ora como um ato condição.

Discussões à parte, importa notar que a figura do orçamento vem se firmando e evoluindo sobre uma nova concepção, sob a qual não pode mais ser vislumbrado como uma mera peça financeira de previsão de receitas e despesas, nem está simplesmente subordinado à concepção política predominante. Neste sentido, as lições de Regis Fernandes de Oliveira:

" É claro que, em relação às receitas, devem elas ter previsão normativa e estar vinculadas, ademais, à previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes e bases, desembocando na lei orçamentária anual. Todas devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira, de modo a apenas consentir nos gastos que estiverem taxativamente previstos nas anteriores. Evidente que se cuida, o plano plurianual, de previsão bastante genérica, uma vez que quadrienal. No entanto, tem um mínimo de conteúdo, a produzir eficácia vinculativa ao legislador anual, que, no primeiro semestre, lança as previsões futuras sobre a peça orçamentária anual. Esta, já submetida às leis anteriores, tem o objetivo de explicitar os



desejos do Executivo, inseridos na proposta de lei, inseridos na proposta de lei, que será alterada, na medida do possível, pelo legislador, via emendas.

O que se pretende deixar claro, agora, é a nova concepção da lei orçamentária, como vinculativa da ação do Estado. Pinto Ferreira que propõe uma reforma orçamentária, assinala que, sem ela, "sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração do equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. É preciso, assim, retificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento." (In:Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

O mesmo autor, citando o Mestre Ricardo Lobo Torres, assevera:

"Na preciosa lição de Ricardo Lobo Torres, "a vida financeira e orçamentária do País deve se ajustar ao culto da justiça e dos direitos humanos. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passam a orientar. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passaram a orientar a humanidade na virada do século e do milênio: a da supremacia dos direitos humanos e na busca da justiça. O constitucionalismo hodierno não tem por missão apenas garantir uma ordem financeira equilibrada, senão que se orienta no sentido de obtê-la e sustentá-la com o autor enfatiza que não há justiça material". Na sequência, o autor enfatiza que não há justiça material se "não otimizam os direitos sociais, isto é, se não se concedem as prestações estatais, na via do orçamento ou dos serviços públicos, em sua dimensão máxima, mas possível." (In:Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

Desta forma, 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.

Pois bem, a propositura em tela pretende a alteração da LOA aumentando o limite de autorização (genérica) para abertura de créditos adicionais suplementares, o que é perfeitamente factível desde que a alteração deste limite não se dê retroativamente de forma abarcar despesas pretéritas não autorizadas pela Lei Orçamentária Anual. Vejamos:

"Ementa: Consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Confresa, sr. Volmir José Lazzari, referente à legalidade do Projeto de Lei Municipal nº 54/2006 que altera a lei orçamentária do município - Lei nº 219/2005, com o objetivo de aumentar o limite de abertura de créditos adicionais suplementares de 5% (cinco por cento) para 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada para o exercício de 2006.

Responder ao consultante, orientando de que não há vedação legal para aprovação de Projeto de Lei que vise alterar o limite de abertura de créditos adicionais suplementares, consignado em Lei Orçamentária Anual, desde que observados os



princípios estabelecidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal e 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 - eficácia da nova lei a partir da publicação em veículo oficial . Remessa ao consulente de fotocópia do Parecer nº 143/CT/2006 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, do Parecer Ministerial nº 4.157/2006 e do Relatório e Voto do Relator.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.789-3/2006.

ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 4.157/20 06 da Procuradoria de Justiça, em receber a presente consulta, ***para orientar o consulente de que não há vedação legal para a aprovação de Projeto de Lei, que vise alterar o limite de abertura de créditos adicionais suplementares consignado em Lei Orçamentária Anual, desde que os termos de sua elaboração estejam em perfeita consonância com os princípios estabelecidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal e 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964, e que a nova lei somente produzirá seus efeitos a partir da data de sua publicação em veículo oficial.***

Ainda estritamente a título de orientação, pelo encaminhamento ao consulente de fotocópia do Parecer nº 143/CT/2006 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, de fls. 06 a 10-TC e do Parecer Ministerial nº 4.157/20 06, de fls. 11 e 12-TC, bem como do inteiro teor do Relatório e Voto do Relator." (TCE/MT. Acórdão 2986/2006). (Grifos nossos).

Desta sorte, em tese, 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).

Feitas essas considerações, passamos a enfrentar as questões trazidas pelo consulente de forma individualizada.



"1) existe algum equívoco, impedimento ou vício técnico/legal nesta propositura de majoração do limite previamente já autorizado na LOA 2023?"

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 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.

"2) qual seria o percentual legal, adequado e razoável para se autorizar na LOA 2024, para a abertura de créditos adicionais suplementares durante o próximo exercício financeiro?"

Tal percentual deve ser estabelecido sempre à luz do caso concreto, isso porque o limite abertura de créditos suplementares autorizados na LOA deve ser compatível com a obtenção da meta de



resultado primário estabelecida na LDO, e com os limites de despesas primárias do Novo Regime Fiscal (arts. 107, 110 e 111 do ADCT), e deve observar a vinculação legal dos recursos (parágrafo único do art. 8º da LRF). Reiteramos, outrossim, que o mesmo não pode implicar a concessão de créditos ilimitados. No entanto, 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 Exeutivo sabe, ou deveria saber, o valor exato e necessário para cumprir **"com a manutenção da folha de pagamento dos servidores municipais"**.

Por fim, esclarecemos que esse descompasso entre as despesas de pessoal e a lei orçamentária é de ser melhor compreendido, dado que nos termos do art. 16, II c/c art. 16, §1º, I e art. 21, todos da LRF, a necessidade de suplementação de crédito orçamentário no final do exercício para atender despesas de pessoal pode ser um indicativo de inobservância do regramento ali previsto, a saber:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o **aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual** e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida



por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; (Grifos nossos).

Em suma, dentro do contexto fático que se pode depreender da leitura da mensagem da propositura, ao nosso sentir, a mesma não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 05 de dezembro de 2023.

