

P A R E C E R

Nº 1125/2021¹

- CT – Contabilidade . Execução do Orçamento Municipal. Créditos adicionais. Anulação de dotação orçamentária. Autorização para abertura de créditos adicionais suplementares. Remanejamentos de dotação orçamentária.

CONSULTA:

Solicita análise do Projeto de Lei nº 37/2021 que autoriza o Chefe do Executivo a proceder abertura de crédito adicional suplementar ao orçamento.

RESPOSTA:

Inicialmente, para contextualizar a análise do Projeto de Lei Municipal, destacamos que o objeto da proposta, preparada pelo Poder Executivo, é diretamente relacionado à gestão e execução do Orçamento Municipal, sendo tal matéria regida pelos termos da **Lei 4.320** que, desde 1964, “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Também lembramos que a **Constituição Federal**, de 1988, tratou desse tema com a devida importância, com destaque ao seu art. 84, inciso XXIII, que, combinado com os arts. 165, 166 e 167, estabelece que a iniciativa para proposição de Leis que venham a autorizar a abertura de créditos adicionais, é de **competência exclusiva do Poder Executivo** que, posterior à autorização legal, também será responsável pelo decreto de abertura dos créditos adicionais.

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Acerca das solicitações e posteriores decretos, de abertura de créditos adicionais, é importante cuidarmos dos elementos que, **de acordo com os termos da Lei 4.320/64**, deve constituí-los. Assim destacamos a necessidade de evidenciação dos quesitos referentes à natureza e espécie dos créditos adicionais solicitados, à indicação da importância em valores dos créditos a serem autorizados, à exposição justificativa acerca da existência de recursos **disponíveis para serem efetivamente utilizados**, à classificação das despesas nas quais serão adicionados os créditos autorizados.

Nestes termos, tratando inicialmente dos aspectos relacionados à natureza e espécie dos créditos solicitados, conceituamos que os mesmos se configuram em “autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento” (L 4.320/64, art. 40), classificando-se em Suplementares (destinados a reforços de dotação orçamentária), Especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e Extraordinários (destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra ou calamidade pública). Os créditos adicionais Suplementares e Especiais são autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Já a abertura dos créditos adicionais Extraordinários, que não depende de autorização legal, ocorre por decreto do Executivo, que então deve dar conhecimento ao Poder Legislativo.

Dessa forma, é possível a inserção de despesas para a suplementação das ações governamentais, originalmente não fixadas pela LOA, desde que existam recursos disponíveis, como imposto nos termos do art. 43, da Lei 4.320/64:

“A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las;

...

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.”

Um acréscimo sobre esse mesmo aspecto, que aqui se faz extremamente importante, diz respeito às determinações específicas constantes **na Lei Orgânica do Município, que apresenta o seu art. 112**, nos seguintes termos:

“Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno”.

Sendo assim, independentemente dos instrumentos de alteração da Lei de Orçamento Anual, sempre teremos como obrigatória a apreciação da Câmara Municipal. Colocamos a questão referente aos Instrumentos de Alteração da LOA, devido ao fato de que existem outros que vão além dos tão propagados e utilizados Créditos Adicionais. Este destaque se subsidia no que se impõe no art. 167 da CF/88, que nos diz o seguinte:

"Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;"

Devemos ressaltar que a evolução da prática orçamentária, subsidiada aqui nas inovações apresentadas pela CF/88 em relação ao que se apresenta na Lei 4.320/64, nos impõe a redefinição de conceitos. Acerca deste fato aprendemos, com José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2015, p. 120), o seguinte:

"Por muito tempo pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais. Entretanto, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição da República de 1988, conforme dispositivo já mencionado, aceitou e ratificou esta situação com a

introdução de novos conceitos sobre as relações de recursos orçamentários, mediante remanejamentos, transposições e transferências"

No caso específico, em análise, verificamos que no artigo 2º do Projeto de Lei, consta a denominação utilizada para o conceito de anulação de despesas, quando nos diz "Servirá de recursos para a cobertura do crédito [...] os resultantes **de anulação parcial ou total...**". Já na mensagem 014/2021 consta que "Do Fundo Financeiro, **remanejadas** para a Administração Direta...".

Pelo exposto conclui-se, objetivamente, que o Projeto de Lei e a sua mensagem de encaminhamento devem buscar evidenciar uma maior convergência entre seus termos. Avaliamos que para atender as normas relativas ao processo legislativo, seja para a autorização de um remanejamento ou uma abertura de créditos adicionais, haverá sempre a necessidade do trâmite de uma Lei específica, que terá uma aprovação viável se o município manter clara a existência de recursos disponíveis e não comprometidos, bem como atender os quesitos de evidenciação referentes à indicação da importância em valores dos créditos a serem autorizados ou remanejados, à exposição justificativa acerca da existência de recursos disponíveis para serem efetivamente utilizados, à classificação das despesas nas quais serão adicionados os créditos autorizados ou remanejados. Nos parece que todos estes quesitos estão presentes na proposta apresentada, restando uma definição sobre qual instrumento de alteração orçamentária será, efetivamente, cabível e implementada.

É o parecer, s.m.j.

Marcos Roberto Pinto
Consultor de Contabilidade Pública

Rio de Janeiro, 09 de abril de 2021.