

Processo: 1119774
Natureza: CONSULTA
Consulente: Miguel Belmiro de Souza Júnior
Procedência: Município de Além Paraíba
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

TRIBUNAL PLENO – 19/10/2022

CONSULTA. MUNICÍPIO. ORÇAMENTO. REDUÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO PARA AUMENTAR AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS SOBRE A MATÉRIA.

O Poder Executivo, mediante sua iniciativa exclusiva, poderá promover a redução de suas dotações orçamentárias, por meio da anulação parcial ou total delas, e utilizar tais recursos como fonte disponível para abertura de créditos adicionais, da espécie suplementares, visando ao reforço de dotações orçamentárias do Poder Legislativo para custear o aumento de despesas com pessoal e com investimentos, observadas as disposições pertinentes sobre a matéria contidas na Constituição da República, na Lei n. 4.320/1964, na Lei Complementar n. 101/2000, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer da consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, incisos I a V, do Regimento Interno deste Tribunal;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: o Poder Executivo, mediante sua iniciativa exclusiva, poderá promover a redução de suas dotações orçamentárias, por meio da anulação parcial ou total delas, e utilizar tais recursos como fonte disponível para abertura de créditos adicionais, da espécie suplementares, visando ao reforço de dotações orçamentárias do Poder Legislativo para custear o aumento de despesas com pessoal e com investimentos, observadas as disposições pertinentes sobre a matéria contidas na Constituição da República, na Lei n. 4.320/1964, na Lei Complementar n. 101/2000, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;
- III) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de outubro de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 19/10/2022

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Miguel Belmiro de Souza Júnior, prefeito de Além Paraíba, à peça n. 2, por meio da qual indagou o seguinte:

Observados os limites legais referentes ao orçamento do Legislativo, poderá o Executivo reduzir suas dotações orçamentárias para aumentar dotações no orçamento do Legislativo, para que este aumente suas despesas com pessoal e investimento?

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria, peça n. 3.

Mediante despacho à peça n. 4, proferi juízo positivo de admissibilidade quanto ao cumprimento das exigências elencadas no art. 210-B, § 1º, I a IV, do Regimento Interno deste Tribunal e os encaminhei à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência – CSDJ, na forma do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno.

Após pesquisa no sistema de pesquisa de jurisprudência – TCJuris, na ferramenta de mapeamento e sistematização dos prejulgamentos de tese fixados – Mapjuris e nos enunciados de súmula, a CSJD informou, à peça n. 5, que as dúvidas trazidas pelo consulente ainda não foram objeto de deliberação do Tribunal, nos exatos termos apresentados.

Em seguida, mediante despacho à peça n. 6, encaminhei os autos à Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais – CACGM para elaboração de relatório técnico, conforme *caput* do art. 210-C do Regimento Interno.

A Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais – CACGM elaborou estudo técnico, disponível à peça n. 7, conjuntamente com a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado e a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte, no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 05/SCE/2021, uma vez que a consulta trata de tema relacionado ao trabalho dessas unidades, no qual concluiu, em síntese, que, respeitados todos limites legais referentes ao orçamento do Poder Legislativo, o Poder Executivo poderá utilizar, mediante exclusiva iniciativa, a anulação parcial ou total de suas dotações orçamentárias como fonte de recurso disponível para a abertura de créditos adicionais a fim de atender as despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento do Poder Legislativo.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Verifiquei que o consulente é parte legítima, em consonância com o disposto no art. 210-B, § 1º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que a consulta foi subscrita pelo prefeito de Além Paraíba.

Também constatei que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade constantes dos incisos II a IV do referido dispositivo regimental, uma vez que os questionamentos do

consulente se inserem no rol das matérias de competência deste Tribunal, foram apresentados em tese e contêm a indicação precisa da dúvida suscitada.

No que se refere ao atendimento do art. 210-B, § 1º, V, do Regimento Interno, qual seja, o questionamento ainda não ter sido objeto de resposta deste Tribunal em consultas formuladas anteriormente, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência – CSDJ informou à peça n. 5 que “este egrégio Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitados pelo consulente”.

Ante o exposto, considero atendido o requisito previsto no art. 210-B, § 1º, V, do Regimento Interno e, portanto, constatada a observância dos pressupostos de admissibilidade, conheço da consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Mérito

Registro que adoto como fundamentação a análise técnica, à peça n. 7, efetuada em conjunto pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais, pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado e pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte, nos seguintes termos:

[...]

II.a Da iniciativa e da classificação das técnicas de alterações orçamentárias

De iniciativa exclusiva dos Poderes Executivos¹, a Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento utilizado para prever as receitas e fixar as despesas de um determinado período o para todos os Poderes e Órgãos do ente federativo, em observância aos princípios da universalidade e anualidade. Ocorre que, no exercício financeiro da sua execução, subsequente a sua aprovação, as autorizações contidas nas dotações orçamentárias podem se tornar incapazes de atender as necessidades da Administração Pública ao longo do período.

Para contornar essa insuficiência de recursos, existem duas técnicas de alteração do orçamento, como leciona J. R. Caldas Furtado (p. 161)². De acordo com o autor, uma produz mudança *quantitativa* no montante dos recursos orçados, chamada de *créditos adicionais*; e a outra que provoca alteração *qualitativa* nos créditos orçamentários, denominada *estorno de verbas* (que se concretizam através de remanejamentos, transposições e transferências).

J. Texeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (p. 162)³ ressaltam que há uma profunda diferença entre essas duas figuras. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a *necessidade da existência de recursos*. Segundo os autores, quatro motivos podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor.

Para as demais alterações, os doutrinadores esclarecem que o fator determinante é a reprogramação por *repriorização das ações e dos gastos*, a qual dá margem para reformulações orçamentárias nos três níveis de programação (institucional, programática e de gastos).

Oportuno esclarecer que este Tribunal de Contas já fez a diferenciação entre as figuras das realocações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais suplementares e mediante remanejamentos, transposições e transferências no processo de Consulta n. 862.749⁴, destacando-se que o principal critério de distinção entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias é o motivo que ensejou cada uma delas. Se em relação aos créditos adicionais o fator determinante é a escassez de recursos orçamentários para o atendimento a uma necessidade pública, no que diz respeito às realocações orçamentárias a justificativa é a repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública.

Importante registrar que o Órgão Técnico do TCE-MG submeteu à Presidência do Tribunal proposta de Decisão Normativa⁵ a fim de dirimir possíveis dúvidas quanto às figuras de realocações orçamentárias. Na oportunidade, foi consignado no inciso III, art. 2º da proposta, que as realocações orçamentárias entre os Poderes e Órgãos Independentes restará caracterizada a ocorrência de crédito adicional.

DN, art.2º, III – Remanejamento – espécie de realocação orçamentária por meio da qual se promove modificação apenas em atributos da classificação institucional da despesa, **excluídas as realocações orçamentárias entre os Poderes e Órgãos**

¹ Art. 165, CR/1988. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)

III - os orçamentos anuais.

² Furtado, J.R Caldas. Direito Financeiro. 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2021.

³ Furtado, J.R Caldas. Direito Financeiro. 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2021.

⁴ Consulta n. 862.749. Cons. Cláudio C. Terrão. Data da sessão: 25/06/2014.

⁵ SEI n. 21.0.000002518-3.

Independentes, quando restará caracterizada a ocorrência de crédito adicional. (Grifou-se).

No questionamento em tela, fica evidente que a necessidade por aumento das dotações do Poder Legislativo se dá pela *necessidade da existência de recursos* nas suas dotações com pessoal e investimento. Por conseguinte, caso admitida a tese, esta deverá ocorrer a título de créditos adicionais, seja suplementar ou especial, a depender da existência da dotação, mais especificamente, resultantes das anulações de dotações, previstas no § 1º, art. 43 da Lei 4.320/1964⁶.

Por fim, ressalta-se que a técnica de alteração orçamentária é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, como já apreciado por esta Casa nos processos de Consultas n. 683.249, 696.089 e 723.995, em respeito aos arts. 84, inciso XXIII e 165 da Constituição da República de 1988, por simetria.

II.b Da abertura de crédito adicional resultante das anulações de dotações orçamentárias de Poderes distintos

A Lei Orçamentária Anual – LOA constitui-se, em observância ao princípio da unidade, em uma única peça orçamentária. Dessa forma, as dotações fixadas de todos os Órgãos e Poderes do ente federativo devem estar dispostas na mesma Lei, como base na previsão da receita total do ente.

Conselheiro, à época, Moura e Castro, manifestou-se na Consulta n. 683.249⁷ no sentido de que *“inexiste orçamento específico para Câmara de Vereadores, pois ele é único e voltado para o Município como um todo. O Poder Legislativo é apenas uma unidade orçamentária”*.

Seguindo essa mesma linha, o citado Conselheiro-Relator reiterou essa posição para fundamentar o seu voto, acompanhado por unanimidade, no processo de Consulta nº 702.8538⁸, que assentou a possibilidade de remanejamento de saldos excedentes, não utilizados pelo Legislativo, para suplementação orçamentária do Executivo, como visto a seguir:

Quanto à segunda indagação, de se poder remanejar saldos orçamentários excedentes, não utilizados pela Câmara de Vereadores, para suplementar dotação da Prefeitura, lembro ao consulente que o orçamento, lei de iniciativa do chefe do Executivo, é único para o município.

Portanto, a teor do art. 43, *caput* e § 1º, da lei de regência, é perfeitamente possível o remanejamento estipulado desde que autorizado pela lei do orçamento ou por outra específica.

Assim, o remanejamento de saldos excedentes e não utilizados por qualquer órgão ou Poder pode ocorrer por projeto de lei de crédito adicional, de iniciativa do Sr. Prefeito, ou por Decreto, desde que, na última hipótese, a abertura esteja autorizada no texto da lei orçamentária em vigor. (Grifou-se).

Na Constituição da República, a matéria encontra-se disciplinada no art. 167, VI, que proíbe “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

A vedação constitucional tem por escopo vedar que, durante a execução orçamentária, sejam adotados pelo gestor público procedimentos não consignados em lei.

⁶ Art. 43, § 1º, Lei 4.320/1964. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

(..)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei.

⁷ Consulta n. 683.249. Cons. Moura e Castro. Data da sessão: 04/08/2004.

⁸ Consulta n. 702.853. Cons. Moura e Castro. Data da sessão: 15/02/2006.

Inferre-se da leitura do voto aprovado que é plenamente possível adotar o caminho inverso ao consignado na Consulta. Isso porque, a pergunta à época tratou da possibilidade de utilizar recursos do Poder Legislativo para suplementar dotações da Prefeitura. Contudo, o próprio voto do relator foi no sentido de que ***“o remanejamento de saldos excedentes e não utilizados por qualquer órgão ou Poder pode ocorrer por projeto de lei de crédito adicional, de iniciativa do Sr. Prefeito, ou por Decreto, desde que, na última hipótese, a abertura esteja autorizada no texto da lei orçamentária em vigor”***.

Atentando-se à literalidade da presente Consulta, quanto à possibilidade de o Poder Executivo reduzir suas dotações orçamentárias para aumentar dotações no orçamento do Legislativo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE PR já respondeu questionamento semelhante, no processo de Consulta n. 47.417-6/09 (Acórdão n. 1.135/10 – Pleno, em 08/04/2010. Conselheiro-Relator Fernando Augusto Mello Guimarães).

No voto e fundamentação do Conselheiro-Relator, acompanhado por unanimidade, à questão foi respondida nos seguintes termos:

Questão 1 (2) – Estando as despesas da Câmara Municipal abaixo dos limites constitucionais, qual o meio adequado para que se possa aumentar o valor dos repasses ao Legislativo no decorrer do exercício? Poderá o procedimento ser realizado através de crédito adicional, cancelando-se dotação do Poder Executivo?

Como indicado pelo Ministério Público de Contas, a perquirição resta bem examinada pela assessoria local. **O meio adequado para que se possa aumentar o repasse à Câmara é a abertura de créditos adicionais suplementares**, devendo para isso ser observados os ditames da Lei 4.320/1964 (v.g. autorização por lei e abertura por decreto executivo – v. artigos 40 e seguintes). **Uma das origens possíveis dos créditos adicionais é a anulação de dotações orçamentárias do Poder Executivo (artigo 43, III, da Lei 4.320/1964).** (Grifou-se).

Nota-se, portanto, que a Consulta do TCE-PR tratou objetivamente da possibilidade de o Poder Executivo reduzir suas dotações orçamentárias para aumentar dotações no orçamento do Legislativo, ao indicar como fonte de recurso para a abertura de créditos adicionais a anulação de dotações orçamentárias do Poder Executivo. Sendo também esse o entendimento desta Unidade Técnica.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que esta Unidade Técnica entende que a presente Consulta poderá ser respondida nos seguintes termos:

Respeitados todos limites legais referentes ao orçamento do Poder Legislativo, o Poder Executivo, mediante exclusiva iniciativa, poderá utilizar a anulação parcial ou total de suas dotações orçamentárias como fonte de recurso disponível para a abertura de créditos adicionais a fim de atender as despesas não computadas ou insuficientemente dotadas do orçamento do Poder Legislativo.

Registro que a dúvida do consulente configura situação de abertura de créditos adicionais, da espécie suplementares, pois envolve o reforço de dotações orçamentárias do Poder Legislativo para custear despesas com pessoal e com investimentos.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, respondo o questionamento efetuado pelo consulente, nos seguintes termos: o Poder Executivo, mediante sua iniciativa exclusiva, poderá promover a redução de suas dotações orçamentárias, por meio da anulação parcial ou total delas, e utilizar tais recursos como fonte disponível para abertura de créditos adicionais, da espécie suplementares, visando ao reforço de dotações orçamentárias do Poder Legislativo para custear o aumento de despesas com pessoal e com investimentos, observadas as disposições pertinentes sobre a matéria contidas na Constituição da República, na Lei n. 4.320/1964, na Lei Complementar n. 101/2000, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, conheço da consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, incisos I a V, do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, voto para que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: o Poder Executivo, mediante sua iniciativa exclusiva, poderá promover a redução de suas dotações orçamentárias, por meio da anulação parcial ou total delas, e utilizar tais recursos como fonte disponível para abertura de créditos adicionais, da espécie suplementares, visando ao reforço de dotações orçamentárias do Poder Legislativo para custear o aumento de despesas com pessoal e com investimentos, observadas as disposições pertinentes sobre a matéria contidas na Constituição da República, na Lei n. 4.320/1964, na Lei Complementar n. 101/2000, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo com o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *