

Processo: 1101786
Natureza: CONSULTA
Consulente: Jerônimo Santana Neto
Procedência: Município de Comendador Gomes
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 17/11/2021

CONSULTA. MUNICÍPIO. ORÇAMENTO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES, ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS. AUTORIZAÇÃO LEGAL. ABERTURA POR DECRETO EXECUTIVO. INDICAÇÃO DE RECURSOS.

1. É obrigatória a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar e especial com recursos do superávit financeiro, tanto apurado em balanço patrimonial quanto do superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, devendo ser indicada, previamente, a existência de recursos não comprometidos.
2. Os créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários, devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 42 da Lei Federal 4.320/1964.
3. Os créditos extraordinários prescindem de autorização legislativa prévia, podendo ser abertos diretamente por meio de decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo, sendo facultada a indicação de recursos disponíveis.
4. Embora seja obrigatória a indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, e facultativa para a abertura dos créditos extraordinários, a mera existência de recursos e a sua indicação na fonte não autoriza, por si só, a abertura do respectivo crédito adicional.

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 na proposta de voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do Regimento Interno;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - a) é obrigatória a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar e especial com recursos do superávit financeiro, tanto apurado em balanço patrimonial quanto do superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, devendo ser indicada, previamente, a existência de recursos não comprometidos;
 - b) os créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários, devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 42 da Lei Federal 4.320/1964;

- c) os créditos extraordinários prescindem de autorização legislativa prévia, podendo ser abertos diretamente por meio de decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo, sendo facultada a indicação de recursos disponíveis;
- d) embora seja obrigatória a indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, e facultativa para a abertura dos créditos extraordinários, a mera existência de recursos e a sua indicação na fonte não autoriza, por si só, a abertura do respectivo crédito adicional.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de novembro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 17/11/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica formulada pelo senhor Jerônimo Santana Neto, prefeito do Município de Comendador Gomes, nos seguintes termos (peça 2):

Sobre o artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964: Para abertura de crédito adicional mediante superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, é obrigatória autorização legislativa ou apenas a indicação na fonte de recurso? ex: 254,261

Ao formulário de consulta, foi acostado documento complementar (peça 1), referindo-se ao ato de posse do consulente para o cargo de prefeito.

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 21/05/2021 (peça 3).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, na peça 5, informou que, embora o Tribunal não tenha enfrentado o questionamento, de forma direta e objetiva, nos exatos termos suscitados pelo consulente, esta Corte possui os seguintes entendimentos pertinentes à questão formulada:

1 - A diferenciação entre as figuras das realocações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais suplementares e mediante remanejamentos, transposições e transferências já foi objeto de resposta deste Tribunal no processo de Consulta n. 862749, 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. (Consulta 958027)

2 - Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registra-se que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, não devendo impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário. (Consulta 958027)

3 - A efetivação de realocações dessa natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias) depende de prévia autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica. (Consulta 958027)

Posteriormente, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais para elaboração de estudo técnico acerca da indagação formulada pelo consulente, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno desse Tribunal.

Cumprido destacar que, por envolver tema afeto ao escopo das contas de governo e dizer respeito aos trabalhos realizados pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado, pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte e pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais, a análise técnica da consulta foi realizada em conjunto por estas três unidades técnicas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Em preliminar, verifico estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno⁽¹⁾ e, em função disso, proponho o conhecimento da consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também admito a consulta.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

¹ Conforme dispõe o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, são pressupostos de admissibilidade da consulta: (I) estar subscrita por autoridade definida no art. 210 da norma regimental;
(II) referir-se a matéria de competência do Tribunal;
(III) versar sobre matéria em tese e não sobre caso concreto;
(IV) conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;
(V) referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o relator entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Mérito

Conforme relatado, o consulente apresentou questionamento quanto à abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro:

Sobre o artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964: Para abertura de crédito adicional mediante superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, é obrigatória autorização legislativa ou apenas a indicação na fonte de recurso? ex: 254,261

Inicialmente, cumpre destacar que, embora o Tribunal ainda não tenha enfrentado o questionamento de forma direta, objetiva e idêntica, a matéria foi tratada no fundamento das Consultas 862749⁽²⁾, 958027⁽³⁾, 837679⁽⁴⁾.

Colaciona-se, por oportuno, excerto do voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão na Consulta 862749, que trata da autorização para abertura de crédito suplementar por meio da LOA, tendo como fonte de recursos o superávit financeiro:

Nessa ordem de ideias, **quando a fonte de recursos não comprometidos para abertura de crédito suplementar autorizada na LOA constituir-se no superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior**, no excesso de arrecadação ou no produto de operações de crédito (Lei nº 4.320, de 1964, art. 43, § 1º, I, II e IV), **basta a edição de decreto pelo chefe do Poder Executivo, com a devida justificativa, observado o limite fixado na própria lei orçamentária anual.** (g. n.)

Destaca-se, ainda, a resposta à Consulta 837679, da relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, em que o Tribunal emitiu o seguinte parecer:

EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – CONVÊNIO NÃO PREVISTO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – RECURSOS REPASSADOS – DESTINAÇÃO ESPECÍFICA – CLASSIFICAÇÃO COMO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – UTILIZAÇÃO COMO FONTE DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, EXPOSIÇÃO JUSTIFICATIVA E ABERTURA POR DECRETO EXECUTIVO – OBSERVÂNCIA ESTRITA ÀS FINALIDADES DO CONVÊNIO – SIACE/PCA: EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA FONTE DE RECURSO DE CONVÊNIO NO QUADRO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS – OBJETIVO: CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 8º C/C O INCISO I DO ART. 50, AMBOS DA LC N. 101/2000 – DEMONSTRAÇÃO DOS RECURSOS DO CONVÊNIO NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO NA COLUNA “PREVISÃO ATUALIZADA” E A EFETIVA ARRECADAÇÃO NA COLUNA “RECEITAS REALIZADAS” E DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA COLUNA “DOTAÇÃO REALIZADA” E AS DESPESAS NA COLUNA “DESPESAS EMPENHADAS.

a) Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. Nesse sentido os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

² Processo 862749 – Consulta. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada na sessão do dia 25/6/2014. Parecer disponibilizado no DOC de 05/08/2014.

³ Processo 958027 – Consulta. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Deliberada na sessão do dia 02/03/2016. Parecer disponibilizado no DOC de 4/5/2016.

⁴ Processo 837679 – Consulta. Rel. em exerc. Gilberto Diniz. Deliberada na sessão do dia 07/08/2013. Parecer disponibilizado no DOC de 09/09/2013.

b) A inclusão de campo no SIACE/PCA, a partir do exercício financeiro de 2009, para que sejam demonstrados os créditos abertos tendo como fonte de recursos a receita de convênios, teve por finalidade evidenciar o cumprimento das exigências legais dispostas no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a necessidade da demonstração e individualização dos recursos vinculados a destinação específica, e, consequentemente, permitir análise mais acurada dos créditos adicionais abertos, com a verificação da existência da fonte citada nos respectivos decretos de abertura, conforme disposições do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

c) Embora não constem expressamente no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos oriundos da celebração de convênios não previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, ou previstos em valor inferior ao acordado, caracterizam excesso de arrecadação e constituem fonte de abertura de créditos adicionais necessários à criação ou reforço de dotação para fazer face às despesas relativas à execução do objeto conveniado. Nesse sentido, Consulta nº 873706, de 20/06/2012.

d) No Balanço Orçamentário, os recursos oriundos de convênios não previstos na LOA serão demonstrados na Coluna “Previsão Atualizada” e a efetiva arrecadação na coluna “Receitas Realizadas”. Em contrapartida, os créditos adicionais abertos, tendo como fonte os recursos vinculados decorrentes de convênios não previstos na LOA, constarão da coluna “Dotação Atualizada” e as correspondentes despesas executadas serão demonstradas na coluna “Despesas Empenhadas”.

e) Os créditos adicionais autorizados por lei e abertos com lastro nos recursos de convênio devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado.

Já a Consulta 958027, da relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila tratou da diferença conceitual entre crédito adicional, realocação e alteração de fonte de recurso, mencionando no corpo da fundamentação:

Cabe salientar que os créditos suplementares e especiais são espécie do gênero “créditos adicionais”, nos termos do art. 41 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

De acordo com as disposições contidas nos art. 42 e 43 da mesma lei, os referidos créditos devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo, os quais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas decorrentes (superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação, resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e o produto de operações de crédito) e serem precedidos de exposição justificativa.

Neste quadrante, conforme expresso na CR/1988 se nota que as próprias leis orçamentárias podem conter autorizações para a abertura apenas de créditos adicionais suplementares. Nestes termos, é possível a fixação nas citadas leis de um limite, geralmente fixado em percentual sobre a receita orçada, para a abertura de créditos desta natureza.

Nos presentes autos, a unidade técnica, ao examinar o questionamento do consulente, considerando a peculiaridade de cada espécie de crédito adicional, apresentou o seguinte entendimento, a qual acompanho e utilizo como fundamento para a presente consulta:

De início, é oportuno esclarecer que a autorização legislativa difere das fontes de recursos disponíveis para a abertura dos créditos, enquanto aquela é necessária para o respaldo legal das políticas públicas, as fontes de recursos são necessárias para manter o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal.

Com relação aos créditos adicionais, entende-se que esses são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, consoante art. 40 da Lei

n. 4.320/1964⁵), sendo classificadas em: suplementares, especiais e extraordinários, como definidas no art. 41 da referida Lei:

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

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

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Assim, extrai-se da leitura que os créditos suplementares, destinados ao reforço de uma dotação já existente no orçamento; e os especiais, destinados a despesas que não haja dotação existente na lei orçamentária anual; são autorizações que ocorrem em situação normal, com razoável previsibilidade. Diferente dos créditos extraordinários, que ocorrem em situações anormais, visto que, são créditos destinados a despesas urgentes e imprevistas.

Por essas razões, na Constituição da República de 1988 – CR/88, **foi vetada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**, conforme inciso V, art. 167 da CR/88⁶). Assim, depreende-se em leitura atenta que, o legislador não citou na redação os créditos extraordinários, visto que, esses ocorrem em situações atípicas, sem prévio conhecimento.

Portanto, para os créditos suplementares e especiais, os gestores devem atender, previamente e cumulativamente, às condições também dispostas nos arts. 42 e 43 da Lei 4.320/1964, como transcritas a seguir:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (Grifou-se)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Grifou-se)

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

I - o **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**; (Grifou-se)

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 ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Grifou-se)

⁵ Lei 4.320, de 17 de março de 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.

⁶ Art. 167, CR/88. São vedados: [...]

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

§ 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.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Por outro lado, para o crédito extraordinário é necessário apenas a abertura por decreto do Poder Executivo, com imediato conhecimento ao Poder Legislativo⁽⁷⁾, mas sem a necessidade de prévia autorização legislativa.

Esse também foi o entendimento exarado no item 3 da ementa da Consulta n. 1088818 do TCE/MG, em 09/12/2020:

CONSULTA. RECURSOS VINCULADOS. ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA PARA ATENDER AO OBJETO DE SUA VINCULAÇÃO. HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. ART. 65, § 1º, II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COMBATE À CALAMIDADE PÚBLICA. DESVINCULAÇÃO. ART. 76-B DO ADCT.1. Os recursos vinculados deverão, como regra, ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (art. 8º, parágrafo único, LRF), mas poderão, excepcionalmente, ter sua destinação alterada para combate à calamidade pública (art. 65, § 1º, II, LRF) ou, então, ser parcialmente desvinculados, até o limite de 30% das receitas, até 31/12/23, atendidas as condições do art. 76-B do ADCT;2. A formalização da desvinculação das receitas provenientes da COSIP, na hipótese do art. 76-B do ADCT, deve ser realizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.3. **Necessitam de prévia autorização legislativa a abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Os créditos extraordinários podem ser abertos por decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo.** 4. A desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação da COSIP não pode comprometer a receita necessária para prestação, com qualidade e eficiência, do serviço de iluminação pública. (Grifou-se)

Além disso, cumpre observar que o crédito extraordinário não consta na redação dada pelo art. 43 da Lei 4.320/1964, que trata da necessidade da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa. Logo, depreende-se da leitura que, para os créditos suplementares e especiais o chefe do Poder Executivo deverá indicar, previamente, a existência de recursos disponíveis, dentre elas, o superávit financeiro. Sendo facultado, no entanto, tal indicação para os créditos extraordinários.

No tocante ao uso do superávit financeiro como instrumento para abertura do crédito adicional, o TCE/MG fixou entendimento na Consulta n. 885850, em 16/17/2015, que as fontes de recursos remanescentes do exercício anterior, que se referem na prática ao superávit financeiro, desde que não comprometidas e devidamente amparadas por autorização legal, podem ser utilizadas no exercício em curso, como se transcreve a seguir:

RECURSOS REMANESCENTES DO EXERCÍCIO ANTERIOR - SUPERÁVIT FINANCEIRO - UTILIZAÇÃO - DESPESAS DO EXERCÍCIO EM CURSO - REQUISITOS - PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGAL - VERIFICAÇÃO DA NATUREZA DA FONTE (LIVRE OU VINCULADA) - CLASSIFICAÇÃO

⁷ Lei 4.320/1964, art. 44: Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

CONTÁBIL - PADRONIZAÇÃO (INTCEMG 05/2011, ANEXO III, ATUALIZADA PELA INTCEMG 15/2011). **As fontes de recursos remanescentes do exercício anterior, que se referem na prática ao superávit financeiro, desde que não comprometidas e devidamente amparadas por autorização legal, podem ser utilizadas no exercício em curso**, obedecendo-se à classificação padronizada, composta por 3 dígitos - sendo o 1º deles o número 2 referente à fonte Recursos de Exercícios Anteriores, respeitada a especificação da fonte e destinação de recursos para a determinação dos 2º e 3º dígitos, conforme consignado no Anexo III da Instrução TC nº 05/2011 atualizada pela INTC nº 15/2011. (Grifou-se)

Desse modo, entende-se que os superávits financeiros apurados nas fontes 254 (Outras Transferências de Recursos do SUS) e 261 (Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social), citadas como exemplo pelo consultante, poderão ser utilizadas como fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais, desde que, autorizadas pelo legislativo, no caso dos créditos suplementares e especiais.

No mais, ressalta-se que a abertura de créditos adicionais oriundos do superávit financeiro de recursos vinculados, a condição não se restringe apenas aos dados do Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, e segregadas por convênio da mesma fonte, nos termos da Consulta n. 932477⁽⁸⁾, de 19/11/2014, do TCE/MG.

Por fim, tendo como exemplo as fontes citadas pelo consultante, é importante registrar que “as transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde diretamente aos fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021”, desde que, observada a finalidade original para a qual foram destinados os recursos, consoante art. 3º do decreto n. 10.579/2020 do Poder Executivo Federal c/c parágrafo único, art. 8º da Lei 101/2000 (LRF).

Portanto, nos termos do art. 42 da Lei Federal 4.320/1964 e do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, a indicação dos recursos correspondentes, por si só, não autoriza a abertura dessas espécies de crédito adicional, sendo imprescindíveis também a prévia autorização legislativa e a edição de decreto do Chefe do Executivo. Nesse sentido, cita-se voto proferido pelo Conselheiro Wanderley Ávila na Consulta 958027⁹:

De acordo com as disposições contidas nos art. 42 e 43 da mesma lei, os referidos créditos **devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo**, os quais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas decorrentes (superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação, resultantes de anulação parcial ou

⁸ CONSULTA - CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL - 1) APURAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO OU EXCESSO DE ARRECADAÇÃO - POSSIBILIDADE - OBRIGATORIEDADE DE ESPECIFICAÇÃO DA FONTE E DESTINAÇÃO DE RECURSOS - 2) ANULAÇÃO PARCIAL OU TOTAL DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - VINCULAÇÃO AO OBJETO DE APLICAÇÃO ORIGINÁRIA DOS RECURSOS. 1). É possível a abertura de créditos adicionais ao orçamento, com a especificação das fontes e destinação de recursos, havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação. Ressalva-se que, na abertura de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro, essa condição não se restringe somente aos dados do Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes vinculadas, e segregadas por convênio na mesma fonte. Também na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio. 2). Há impossibilidade de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art. 43 da Lei n. 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre fontes de convênios distintas, em razão da vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos.

⁹ <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/958027>

total de dotações orçamentárias e o produto de operações de crédito) e serem precedidos de exposição justificativa. (g. n.)

Importante ressaltar que a autorização legal, no caso dos créditos suplementares, já pode constar na própria Lei Orçamentária Anual – LOA, conforme disposto no art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Por outro lado, a suplementação de créditos adicionais especiais deve estar prevista em lei específica, sendo vedada autorização pela LOA. Este é o entendimento deste Tribunal, conforme Consulta 896471⁽¹⁰⁾:

Aqui, faremos um parêntese, para explicar que mesmo os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação através de lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais.

Em relação aos créditos extraordinários, não é necessária a autorização legislativa prévia, já que são abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, bastando a edição de decreto pelo Poder Executivo, com imediata comunicação ao Poder Legislativo.

No que tange à necessidade da existência de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais, o art. 43 da Lei 4.320/1964 estabelece que o Chefe do Poder Executivo, para a abertura de créditos suplementares e especiais, deverá indicar, previamente, a existência de recursos não comprometidos. Todavia, considerando que a mencionada norma é omissa em relação aos créditos extraordinários, o Chefe do Poder Executivo não está obrigado a fazer indicação de recursos disponíveis para a abertura dessa espécie de crédito adicional.

Ante o exposto, respondendo à indagação do consulente, a autorização legislativa não se confunde com as fontes de recursos disponíveis para a abertura dos créditos adicionais. A autorização legislativa é necessária para legitimar as políticas públicas enquanto a disponibilidade de recursos em fontes é necessária para a manutenção do equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal.

Em se tratando da abertura de créditos suplementares e especiais, com fundamento no superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, é imprescindível a observância desses três requisitos prévios: i) existência de autorização legislativa, ii) abertura por decreto pelo Chefe do Poder Executivo e iii) existência de recursos não comprometidos.

Tratando-se de abertura de créditos extraordinários é imperativa apenas a existência prévia de decreto do Poder Executivo, com imediata comunicação ao Poder Legislativo, sendo facultada a indicação de recursos disponíveis.

Por fim, ressalta-se que, embora seja obrigatória a indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, e facultativa para a abertura dos créditos extraordinários, a mera indicação na fonte de recursos não autoriza, por si só, a abertura de crédito adicionais.

¹⁰ <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/712258#!>

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, proponho a seguinte resposta ao questionamento formulado pelo consulente:

- I. É obrigatória a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar e especial com recursos do superávit financeiro, tanto apurado em balanço patrimonial quanto do superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, devendo ser indicada, previamente, a existência de recursos não comprometidos.
- II. Os créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários, devem ser abertos por meio de decreto executivo, conforme preceitua o art. 42 da Lei Federal 4.320/1964.
- III. Os créditos extraordinários prescindem de autorização legislativa prévia, podendo ser abertos diretamente por decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo, sendo facultada a indicação de recursos disponíveis.
- IV. Embora seja obrigatória a indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, e facultativa para a abertura dos créditos extraordinários, a mera existência de recursos e a sua indicação na fonte não autoriza, por si só, a abertura do respectivo crédito adicional.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também acompanho o voto condutor.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho a proposta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também acolho a proposta do Relator.

FICA APROVADA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA)

* * * * *

sb/fg

