

Execução Orçamentária - Limite de Suplementação

De: Comunicação | Soluções em Gestão Pública

Para: moacirboreli@uol.com.br

Cópia:

Cópia oculta:

Assunto: Execução Orçamentária - Limite de Suplementação

Enviada em: 05/12/2024 | 09:39

Recebida em: 05/12/2024 | 09:39

Prezados clientes,

Segue abaixo publicação do TCEMG acerca de assunto importante a execução orçamentária no que diz respeito aos limites de suplementações e utilização das origens de recursos de Excesso de Arrecadação e Superávit Financeiro.

Entendemos que a matéria deve ser enviada ao jurídico da entidade para tomada de decisões, caso entendam necessário.

Entendemos também que o assunto pode pautar decisões para futuros Pareceres Técnicos do tribunal.

Questionamentos:

- 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
- 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
- 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Deliberação:

O TCEMG fixou **prejulgamento de tese**, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Resumo da análise do relator:

O relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, esclareceu que o orçamento público é caracterizado pelo estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho, sendo que, para a realização desses programas, são consignados créditos iniciais nas dotações das leis orçamentárias, os quais se consubstanciam em autorizações para a realização de despesas. Todavia, algumas dessas despesas podem se revelar insuficientemente dotadas, gerando a necessidade de reforço por meio de abertura de créditos suplementares. Ressaltou que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”. Destacou que, embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, a mesma deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição da República, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Endossando o estabelecimento de limites na LOA para suplementação, a unidade técnica desta Corte de Contas destacou o prejulgamento de tese fixado na consulta n. 742472, que trouxe entendimento de que “não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento”.

Portanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, se não for por determinada importância, deve sempre estar limitada por um percentual sobre o orçamento previsto.

O relator esclareceu que este Tribunal considera que a autorização para a abertura de créditos suplementares “sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, §8º, e 167, VII, da Constituição, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF”.

Salientou que a jurisprudência desta Corte é de não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% do valor do orçamento, visto que percentuais mais elevados indicam falta de planejamento do gestor. Nesses casos, geralmente é emitida recomendação para que a autorização para abertura de créditos suplementares, com base na lei orçamentária anual, não ultrapassasse esse percentual, conforme pareceres prévios emitidos nas Prestações de Contas n. 987054 e n. 1120854.

Ademais, o relator destacou que, conforme entendimento firmado na Consulta n. 1110006, a adoção da baliza de 30% sobre o total do orçamento, “pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade”, o que não impede que, na análise do caso concreto, seja verificada irregularidade da suplementação com percentuais superiores ou até mesmo inferiores a essa baliza.

Assim sendo, o relator esclareceu que, quando na LOA for autorizada a abertura de créditos suplementares com base em mais de uma fonte de recursos, o total da suplementação, considerando todas as fontes de recursos, deve observar a baliza de 30% do orçamento.

O relator citou, ainda, que, em seu relatório, a unidade técnica destacou que, dentro da proporção de até 30% do orçamento previsto, podem ser definidos sublimites para cada fonte de recurso. Todavia, ponderou que esses sublimites poderiam “engessar” a flexibilidade do orçamento, por não ser possível mensurar os resultados do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro quando da elaboração do projeto da lei orçamentária anual.

Nesse ponto, o relator pontuou que o Poder Público, com base em sua realidade, levando em conta as expectativas de arrecadação de receitas e a fixação das despesas, pode estabelecer um limite global, na LOA, que abarque todas as fontes de suplementações nela previstas, ou fixar limites individualizados para cada fonte de recursos destinada à suplementação.

Elucidou que, de acordo com o entendimento que este Tribunal tem apresentado quando da análise das prestações de contas, não é possível excluir do percentual total autorizativo para suplementação previsto na LOA os créditos suplementares abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior ou do excesso de arrecadação, uma vez que essa situação se amoldaria à hipótese de concessão de créditos ilimitados, vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição da República.

Para ilustrar, o relator citou as prestações de contas n. 1104537 e n. 1120591, em que as leis orçamentárias anuais dos municípios em questão previram abertura de créditos suplementares com recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro, com limites de suplementação individualizados, porém sem limitá-los a

valor ou percentual do orçamento previsto, como para outras fontes.



O relator destacou que, nos dois casos, o Tribunal considerou aceitável a previsão de abertura de créditos suplementares com limites de suplementação individualizados, o que não significa necessariamente descaracterização do orçamento público como instrumento de planejamento.

Esclareceu, também, que não é possível a autorização de suplementação com base no valor total do excesso de arrecadação ou no valor total do superávit financeiro apurado no exercício anterior, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares com recursos dessas fontes ser sempre delimitada por um valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto (de maneira geral ou individualizada), atendido o disposto na consulta n. 1110006.

Assim sendo, concluiu que a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei n. 4320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na consulta n. 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

A proposta de parecer foi aprovada por maioria de votos.

Para acessar o inteiro teor da deliberação clique no número do processo abaixo.

Processo 1119928 (apensos 1120164 e 1127007) – Consultas . Tribunal Pleno. Relator conselheiro substituto Telmo Passareli. Deliberado em 27/11/2024.