

PARECER Nº 76/2025

**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA**

Processo: 3165/2025

Autoria: Poder Executivo

Ementa: Projeto de Lei que: “*Dispõe sobre a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais no orçamento vigente para remanejamento de recursos em virtude de reorganização administrativa e dá outras providências.*” (MENSAGEM Nº 034/2025)

I – RELATÓRIO

O Poder Executivo encaminha a esta Casa o projeto de lei acima epigrafado para devida análise.

A proposta legislativa tem o condão de solicitar a autorização para a abertura de créditos adicionais no orçamento vigente.

Menciona-se, no Art. 1º, que a autorização engloba créditos suplementares e especiais, sem, contudo, quaisquer especificações acerca do quantum dispendido para cada espécie de modificação orçamentária sugerida.

O projeto vem acompanhado dos anexos de I a V e Declaração do Ordenação de Despesas e Estimativa de Impacto Orçamentário.

Aduz, na justificativa, que a abertura de tais créditos tem o escopo de viabilizar a adequação orçamentária necessária à continuidade dos serviços públicos, em decorrência da reorganização administrativa no âmbito do Poder Executivo Municipal.

O processo está instruído com cópia do PARECER JURÍDICO N.º 93/PAAL/PGM/H/2025, que tramitou sob o processo (SIGED) nº 00000.0.012972/2025

É o relatório.

DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO PARA MANIFESTAÇÃO INICIAL

Conforme delineado no **Regimento Interno da Câmara Municipal** de Cuiabá a matéria em apreço está no escopo de competência temática da CFAEO, nos termos do art. 50, que assim aduz:

“**Art. 50** Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da



Execução Orçamentária:

I – ***opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros***, em todas as proposições que couber e, ***em especial, nas que tratam da legislação orçamentária***, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, ***a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais***, e suas alterações;”

Entretanto, a ***tramitação regimental nesse caso se inicia*** (como exceção à regra geral eleita pelo Regimento Interno) ***pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária*** para posteriormente ser analisada pela CCJR, conforme determina o **art. 190 do Regimento Interno**:

“Art. 190 Recebidos do Prefeito os ***projetos de lei relativos às matérias referidas no art. 104 da L.O.M.***, o Presidente dará conhecimento aos Vereadores, **enviando-os, imediatamente, à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária** para recebimento de emendas, nos 20 (vinte) dias seguintes.”

Lei Orgânica do Município:

“Art. 104 Os ***projetos de lei relativos*** ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual, e aos ***créditos adicionais***, bem como suas emendas, serão apreciadas pela Câmara Municipal e, se for o caso, aprovados pela maioria absoluta de seus membros.”

Desta forma, passamos a analisar as questões legais relativas às normas específicas de legislação financeira e orçamentária, sendo as que as avaliações quanto à competência e iniciativa serão tratadas oportunamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

II – ANÁLISE PRELIMINAR

DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O autor pretende, conforme alhures descrito, obter autorização para a **abertura de créditos adicionais** no importe de **R\$331.880.456,99** (trezentos e trinta e um milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e noventa e nove centavos) no orçamento vigente.

Ressalta-se que os créditos adicionais se diferem dos originários na medida em que estes são apreciados durante as primeiras etapas deliberativas do ciclo de orçamentação, e suas alterações são feitas por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária anual - PLOA.



Os créditos adicionais, por sua vez, configuram mecanismos de alteração da lei orçamentária vigente, após a ascensão do projeto ao plano de existência e validade jurídica. Observam, para sua apreciação, o mesmo rito ao qual se submete o PLOA, conforme disciplina do **Artigo 166 c/c 25 da CRFB/88** por imperativo de simetria constitucional.

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.”

De mesma sorte, a **Lei Orgânica do Município** disciplina que as alterações ao Orçamento vigente devem ser feitas por meio de lei específica de onde se retira a necessária autorização legislativa por meio de projeto de lei que trate de modo pontual da abertura de créditos orçamentários, com respectiva indicação de recursos:

“Art. 104 Os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual, e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciadas pela Câmara Municipal e, se for o caso, aprovados pela maioria absoluta de seus membros.”

(...)

Art. 106 São vedados:

(...)

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

Do espectro fiscal, é defeso que tais alterações desnaturem o orçamento vigente, tampouco impliquem na descontinuação de projetos em andamento, conforme preceitua o Art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal medida se ampara no inafastável dever de preservação do patrimônio público.

DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

A definição das espécies de créditos adicionais tem subsídio de ordem legal e constitucional, valendo como núcleo paradigmático a inteligência dos dispositivos contidos no Título V da **Lei 4320/1964**, do qual se colaciona o que segue:

“Art. 40. São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

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: “

(...)

Das disposições assinaladas, nota-se que as duas espécies de crédito adicional **analisadas têm naturezas frontalmente distintas**. Assim, a classificação doutrinária do crédito **suplementar indica que este tem natureza quantitativa**, posto que apenas reforça dotação revelada insuficiente. **O crédito especial**, por sua vez, **abrange o aspecto qualitativo das alterações orçamentárias**, visto que **inauguram nova programação no orçamento**.

Nota-se que a autorização legislativa pretendida não se confunde com a abertura do crédito em si, visto que esta configura mero pressuposto formal do ato que o concretiza, qual seja o decreto do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 42 da Lei 4.320/64::

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

Da mesma maneira, a despeito dos autos eletrônicos submetidos à esta casa estarem acompanhados de anexos que indicam as fontes de custeio dos créditos, é certo que a indicação das fontes e a justificativa da abertura, bem como a demonstração de cumprimento de todos os requisitos legais pertinentes são condicionantes próprios do ato de abertura do crédito:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Dessa forma, não configura incumbência desta comissão a análise da conformidade do ato de efeitos concretos de abertura do crédito com os preceitos financeiros aplicáveis, posto que tal providência pode ser objeto de controle externo exercido pelos órgãos imbuídos de tal poder-dever funcional, tal qual o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, esta casa de Leis no exercício da prerrogativa prevista no Art. 49, v c/c 25 da CRFB/88 e o próprio Poder Executivo no exercício da autotutela administrativa.

Apesar disso, é certo que a autorização para a abertura de cada espécie creditícia deve ser especificada na lei autorizativa, devendo se considerar que a anuência para a abertura de crédito suplementar já consta da **Lei Orçamentária anual nº 7205/2025**:

“Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa total fixada no artigo 4º, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Considerando o comando retro assinalado, constata-se que a autorização indiscriminada de nova monta, sem a correta segregação dos valores a serem abertos a título de crédito especial, implica na cumulação dos valores já permitidos com o montante ora requisitado,



circunstância na qual o crédito especial autorizado se confundiria com o próprio percentual pré-aprovado na LOA.

Dessa forma, **é imperioso que o autor discrimine o valor exato que se pretende autorizar para a abertura de cada espécie de crédito adicional**, posto que estes têm natureza jurídica inconfundíveis e regras próprias para a sua abertura, mormente os créditos especiais que demandam autorização legal específica para a sua instituição. **Alerta-se que a abertura de crédito especial sei autorização em lei especificamente direcionada para este fim** constitui motivação idônea para a reprovação das contas de governo do gestor responsável pelo ato, consoante o disposto no recente parecer prévio que se colaciona:

*EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NÃO ENCAMINHAMENTO DO PPA BALANCETES MENSASIS E DEMONSTRATIVOS FISCAIS RREO E RGF ENTREGUES FORA DO PRAZO AUSÊNCIA DEDOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS EM PERCENTUAL MAIOR QUE O AUTORIZADO NA LOA PUBLICAÇÃO DOS DECRETOS DE ABERTURA DOS CRÉDITOS ADICIONAIS EM DATA POSTERIOR A SUA ENTRADA EM VIGOR **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA EM LEI ESPECÍFICA** ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS COM RECURSOS DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DEMONSTRATIVOSCONTÁBEIS NÃO PUBLICADOS EM MEIOS ELETRÔNICOS DE ACESSO PÚBLICO SALDO DA CONTA CAIXA E EQUIVALENTE DECAIXA NÃO SUPTORTADO PELOS EXTRATOS BANCÁRIOS QUADRO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO PREENCHIDO EM DESACORDOCOM A LEGISLAÇÃO PERTINENTE SOMA DOS TRÊS FLUXOS, OPERACIONAL, DE INVESTIMENTO E DE FINANCIAMENTODIVERGE DA DIFERENÇA ENTRE O CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL E INICIAL CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGARPROCESSADOS SEM APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA AUSÊNCIA DO DEMONSTRATIVO CONTÁBIL NOTAS EXPLICATIVAS ÀSDEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO. (TCE-MS - CONTAS DE GOVERNO: 28092019 MS 1964966, Relator.: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n . 3250, de 17/10/2022)*

É firme o posicionamento doutrinário acerca da necessidade de indicação clara dos valores a serem consignados, tal qual sua destinação conforme os preceitos legais autorizativos. Eis a lição de **Harrison Leite**^[1]:

Não sendo essa a interpretação, bastaria uma simples autorização em lei para a suplementação de uma despesa num determinado



percentual, que todo o orçamento poderia ser alterado, por decreto, em clara colisão com os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da vedação ao estorno e, sobretudo, da autoridade democrática, que confere ao Legislativo, e não ao Executivo, o poder final de destinar os recursos públicos arrecadados

Dessa maneira, na esteira do princípio da exclusividade orçamentária que só é excepcionado pela abertura de crédito suplementar, é indispensável que se promova a comparação dos valores mencionados no Art. 1º do projeto com a autorização retro mencionada do Art. 6º da LOA, para aferição do valor global de créditos adicionais que se pretende abrir, visto que a **Constituição Federal veda expressamente a concessão de créditos ilimitados.**

Indispensável considerar que, se não presente o comando autorizativo válido, todos os atos posteriores de abertura dos créditos serão nulificados por arrastamento, implicando em graves consequências jurídicas para a continuidade dos serviços públicos, inclusive com reflexos na segurança jurídica dos responsáveis pela execução orçamentária, posto que as regras de responsabilidade fiscal têm faceta sancionatória:

Procedimentos com finalidades e processo legislativo distintos. Realização de transposições e transferências orçamentárias mascaradas de créditos adicionais suplementares. Realocação de verbas orçamentárias entre diferentes programas (transposição) e entre diferentes categorias de despesa de um mesmo programa (transferência) que não prescinde de apreciação legislativa específica, em contraposição ao crédito adicional suplementar, cuja autorização pode ser genérica e feita através de dispositivo contido na Lei Orçamentária Anual. Nulidade parcial dos decretos bem reconhecida. TIPIFICAÇÃO. Violação do art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa. Conduta ímproba que viola o princípio da legalidade e o devido processo legislativo. Presença do elemento subjetivo consistente no dolo, ou no mínimo culpa grave do demandado. Descumprimento de norma constitucional clara, por agente público experiente, conhecedor das regras de processo legislativo e que não pode se esquivar de sua aplicação. (TJ-SP - AC: 10010337920168260185 SP 1001033-79 .2016.8.26.0185, Relator.: Heloísa Martins Mimessi, Data de Julgamento: 08/04/2019, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/04/2019)

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, para a devida análise da matéria por esta Comissão, se faz necessário que de antemão o processo seja **SANEADO** e sejam apresentadas as seguintes informações:



Indicação discriminada dos valores autorizados a **título de crédito adicional especial e suplementar**, de modo que o autor discrimine dentro do valor global de **R\$331.880.456,99** (trezentos e trinta e um milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e noventa e nove centavos), **quanto desse montante se refere a crédito adicional suplementar e quanto se refere a crédito adicional especial**, sendo detalhado **dentro do corpo do texto do projeto** para qual rubrica orçamentária se destina cada tipo de crédito adicional e de qual dotação orçamentária cada tipo de crédito adicional está sendo anulado;

Importa salientar que embora o texto do projeto de lei faça menção aos **anexos de I a V**, tais anexos não esclarecem tecnicamente a questão visto que **em todos constam apenas os termos “valor reduzido” e “valor suplementado”** (tecnicamente como alhures mencionado a **“suplementação”** se refere aos créditos suplementares, ***ficando o Poder Legislativo sem a informação de quanto desses valores realmente implicam em créditos especiais***);

Para fins de acompanhamento da execução orçamentária que compete a esta Comissão **necessário que o autor informe se já utilizou os créditos adicionais autorizados na LOA vigente (art. 6º da Lei 7.205/2025)** e, em caso positivo mencionar os decretos que abriram os respectivos créditos orçamentários.

VI – VOTO

VOTO DO RELATOR PELO SANEAMENTO.

[1] Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite – 8. Ed. Ver. Ampl. E atual. – Salvador: JusPODVIM, 2019.

Cuiabá-MT, 6 de março de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300033003500300030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Alex Rodrigues** em **06/03/2025 14:50**

Checksum: **BDF43F65E7C97EE3AF5EF69B51480E7536A1EBC40E2520CE42FF16208C1C1AE7**

