

PARECER Nº 78/2025

PARECER CONJUNTO

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Processo: 3165/2025

Ementa: “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”.

Autoria: Poder Executivo Municipal.

Relator Único.

I – RELATÓRIO ÚNICO

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

A proposta legislativa tem o condão de autorizar a abertura de créditos adicionais no orçamento vigente.

Assevera-se que o processo já tramitou perante esta comissão, ocasião em que foi editado o parecer pelo saneamento, pelas razões que constam do parecer jurídico nº 76/2025.

A mensagem aduzia, em seu 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.

Além da discriminação pormenorizada dos valores requisitados, esta comissão requereu também a indicação dos créditos suplementares já utilizados, nos moldes da prévia autorização legislativa constante da Lei Orçamentária Anual.

Entre um ato e outro, o Autor saneou o processo, enviando as informações necessárias e apresentando emenda aditiva para acrescer ao projeto as informações anteriormente apontadas como imprescindíveis para a adequação jurídica da propositura.

Consta, 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 ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

I – EXAME DA MATÉRIA

Compete à esta comissão a análise do referido projeto, nos termos do que dispõe o **Art. 50, I do Regimento Interno** desta casa de Leis:

“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;”*

I.I DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O autor pretende, conforme alhures descrito, obter autorização para a abertura de créditos adicionais no importe de 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.

Do montante previsto, há expressa discriminação dos valores previstos para cada espécie de crédito adicional requerido, sendo que o valor de \$ 304.794.853,99 (trezentos e quatro milhões, setecentos e noventa e quatro mil oitocentos e cinquenta e três reais e noventa e nove centavos) serão abertos a título de créditos suplementares e, o saldo remanescente, a título de créditos especiais.

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.”



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.

I.II 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 **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, nos termos da **Lei 4.320/64**:

*“**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.

I.III DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS

Além do já disposto, 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, resta observar que o autor acertadamente indicou 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 sem 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



SUPOSTADO PELOS EXTRATOS BANCÁRIOS QUADRO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO PREENCHIDO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO PERTINENTE SOMA DOS TRÊS FLUXOS, OPERACIONAL, DE INVESTIMENTO E DE FINANCIAMENTO DIVERGE DA DIFERENÇA ENTRE O CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL E INICIAL CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA AUSÊNCIA DO DEMONSTRATIVO CONTÁBIL NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES 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**.

Nessa linha, a **Carta Magna** estabelece um arcabouço de regras direcionadas a conferir rigidez ao processo orçamentário, para que seja garantida a autoridade legal da LOA conforme aprovada durante o ciclo orçamentário. Entre estas regras, destaca-se a aludida vedação à concessão ilimitada de créditos, além das que seguem:

“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;

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;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;”

Considerando que o Senhor **Prefeito, após sanear o projeto, conforme recomendação desta comissão, cumpriu todos os requisitos esculpidos no arcabouço de regras jurídicas delineado, milita-se pela aprovação do projeto, sendo que a aprovação desta matéria se condiciona a aprovação da Emenda Aditiva do autor.**

II – VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA ADITIVA DO AUTOR.

DA ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A disposição sobre abertura de créditos adicionais à Lei Orçamentária Anual constitui, inequivocamente, atribuição do Senhor Prefeito, nos termos do que dispõe o **Art. 61, § 1º, II, “b” c/c Art. 25 da CRFB/88:**

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

No imperativo eixo de simetria constitucional, a **Constituição do Estado de Mato Grosso dispõe:**

“Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.



*Parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:*

*I - **matéria orçamentária** e tributária;”*

A **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** trata com maior especificidade sobre o tema, disciplinando também sobre a autorização para abertura de crédito, enquadrando-se simetricamente na hipótese ora debatida:

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

*IV - matéria orçamentária e a que **autorize abertura de crédito** ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.”*

Dessa forma, quanto aos aspectos que cabem à esta comissão, não há óbices a se relatar, visto que a matéria atende aos princípios constitucionais de competência legislativa e iniciativa e cumpre os preceitos constitucionais de gestão de responsabilidade fiscal e direito financeiro como bem pontuado pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, após a apresentação de Emenda Aditiva pelo autor.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende integralmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Assim, sugere-se:

EMENDA 01 – DE REDAÇÃO, NO ART. 1º - PARA GARANTIA DE SUA CONFORMIDADE TÉCNICA COM A EMENDA APRESENTADA PELO AUTOR.

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares e especiais até o valor 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).

*§ 1º. O valor previsto **no caput** será destinado à:*

execução de despesas decorrentes da reorganização administrativa, com remanejamento de recursos orçamentários dos órgãos extintos e/ou fundidos.



transferência de atribuições de um órgão para outro, conforme consta nos anexos I, II, III, IV E V.

*§ 2º. O montante previsto **no caput** obedecerá à seguinte divisão:*

I - Até o valor de R\$ 27.085.603,00 (vinte e sete milhões oitenta e cinco mil seiscentos e três reais) serão classificados como créditos especiais, conforme anexos III e V;

II - Até o valor de R\$ 304.794.853,99 (trezentos e quatro milhões setecentos e noventa e quatro mil oitocentos e cinquenta e três reais e noventa e nove centavos) serão classificados como créditos suplementares, conforme anexos I, II e IV.

EMENDA 02 - DE REDAÇÃO, NO ART. 4º, Parágrafo único, para que este seja finalizado por ponto final.

4. CONCLUSÃO.

Dessa maneira opinamos pela aprovação com emendas do autor e de redação, salvo melhor juízo.

5. VOTO.

Voto do relator pela aprovação com emendas do autor e de redação.

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

Cuiabá-MT, 10 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 3100300034003100330030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Alex Rodrigues** em 11/03/2025 12:04

Checksum: **F4060C0CCCCBB8A1919697DCB93FE736E64EBAC0E5F03A281B32838F8A7921D8**

