

PARECER 23/2007

Créditos adicionais. Consulta.

Previsão na lei orçamentária de autorização, em percentual/limite, de implementação de créditos adicionais através de Decreto do Poder Executivo Municipal.

Possibilidade. Permissão na Lei nacional nº 4.320/64, recepcionada pela CF/88 com *status* de lei complementar (artigo 165, § 9º, incisos I e II) e na Lei Orçamentária anual do Município.

Lei Orgânica Municipal e Lei nº 4.230/64: conflito.

Precedência da Lei nº 4.320/64 sobre dispositivo da Lei Orgânica Municipal que trata de matéria orçamentária, não só em razão de se tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, nos termos do artigo 165 e incisos I a III, da CF, como pelo fato da lei nacional, de caráter complementar, estabelecer normas gerais de *preordenação*, de observância obrigatória pelos entes federados em sua organização e para o exercício da *competência legislativa concorrente*, regulada nos artigos 24, 25, 29 e 30, incisos I e II da Constituição da República.

Competência do Executivo Municipal para emitir Decreto de implementação de créditos adicionais, condicionada e limitada ao percentual/limite estabelecido na Lei Orçamentária anual, bem como às regras constitucionais e legais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, incidentes sobre a matéria.

O Exmo. Sr. Presidente, em exercício, Conselheiro João Luiz Vargas, encaminha para exame da Auditoria o processo nº 10174-0200/07-5, Consulta da Câmara Municipal de Vereadores de Condor, formulada por sua Presidente através do Ofício nº 251/2007, de 09/10/07, na qual solicita esclarecimentos sobre a forma de realização de Créditos Adicionais Suplementares em razão de conflito estabelecidos entre dispositivos normativos que regulam a matéria, a saber, a Lei Orgânica Municipal e a Lei Orçamentária do exercício de 2007. Indaga, assim, se o Sr. Prefeito Municipal possui autorização constitucional e legal para efetuar suplementações ao orçamento até o limite de 50% "sem prévia autorização legislativa ou se o mesmo deve seguir o que dispõe a Lei Orgânica Municipal e enviar a esta Câmara Municipal Projeto de Lei solicitando autorização para realizar suplementações no orçamento do município".

Na forma regimental o processo é encaminhado à Consultoria Técnica, que lança nos autos a Informação nº 30/2007 (fls. 98/107), da lavra dos Auditores Externos Paulo Lourenço Machado e Ione Maria Carvalho dos Santos, na qual concluem, com correção:

a) por ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), conforme dispõe a Constituição Federal (art.165);

b) caber à lei orçamentária anual a previsão da receita e a fixação da despesa, podendo nela ser prevista a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo que de forma genérica, desde que o faça na forma regulada em lei, conforme dispõe o § 8º do art. 165 da CF e o inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64, observados os limites postos nessa última;

c) estar correto o agir do Sr. Prefeito Municipal, não sendo possível que a Lei Orgânica Municipal regule a matéria de forma diversa à Lei Orçamentária anual, sob pena de invadir competência privativa da Chefia do Executivo Municipal.

Distribuído o feito ao Relator, Exmo. Sr. Conselheiro Helio Saul Mileski, por sua

determinação é ele enviado a exame da Auditoria, a cargo da Auditora Substituta de Conselheiro firmatária.

É o relatório.

A questão ventilada neste processo resolve-se pelas regras constitucionais que regulam a distribuição de competência legislativa concorrente entre os entes da federação brasileira, bem como pelos normativos da lei federal, de âmbito nacional, que regula as normas gerais pertinentes às finanças públicas, a Lei nº 4.320/64, recepcionada pela Constituição da República de 1988 com *status* de lei complementar como o exigem o *caput* e o § 9º do art. 165 da CF.

Sob tais enfoques, examina-se o questionamento trazido pela Consulente à solução por esta Corte de Contas, na forma que segue:

1. Da competência legislativa concorrente dos entes da Federação (União, Estados, DF e Municípios) em matéria financeira.

A organização dos entes federados se faz na forma pactuada na Constituição da República, de modo que Estados, DF e Municípios podem se auto-organizar desde que obedeçam aos limites postos naquela. Isso significa que a autonomia dos entes federados está limitada não só pelas normas constitucionais, mas, também, por normas infraconstitucionais que a complementam e/ou regulamentam suas disposições e se projetam nos ordenamentos jurídicos parciais das unidades federadas.

As normas infraconstitucionais desta natureza têm o nome de *normas centrais (1)*, válidas para todo o território nacional, e incluem as normas de competência de auto-organização dos entes federados (Estados, art. 25, Municípios, arts. 29 e 30; para ambos, arts. 34, VII), mais as *normas de preordenação*, de modo que tanto as *normas de competência* quanto as *normas de preordenação* são limitantes e condicionantes do poder de organização dos Estados-membros, do DF, e dos Municípios.

Nos termos da Constituição Federal, integram as normas de *preordenação* aquelas pertinentes à *competência legislativa concorrente*, do que aqui se trata, porquanto estabelecido conflito entre a Lei Orgânica do Município (sua Constituição, de fato), e Lei Orçamentária anual.

Certo é que o Município não está elencado entre os entes da federação a quem a CF atribui esta *competência legislativa concorrente*, na forma posta no *caput* de seu art. 24. Todavia, essa competência lhe é devolvida de acordo com o disposto nos arts. 29 e 30, incisos I e II, e só pode ser exercida de acordo com os limites ali enumerados. Mas, e ainda assim, se trata de *competência legislativa concorrente*, do tipo *suplementar*, conferida ao ente da Federação - Município, que detêm competência para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber* (inciso II do art. 30, CF).

O exercício desta *competência legislativa concorrente* por todos os membros da Federação brasileira se faz a partir de uma *norma central*, de natureza *geral*, o que torna sua observância obrigatória para todo o território nacional. Isso significa que a **matéria reservada para a competência legislativa concorrente não pode predominar sobre a legislação central da federação brasileira, em que se inclui a matéria referente ao Direito Tributário e ao Direito Financeiro**, caso ora em exame.

Dessa forma, também em matéria de Direito Financeiro, a *norma central* federal, de âmbito nacional, deve se constituir na denominada *lei quadro (Rahmengesetz, do direito alemão)*, constituindo diretriz normativa que permite aos demais membros da Federação, Municípios, inclusive, suplementá-la, adequando-a às especificidades locais. Exige, contudo, estrita subordinação dos entes federados à *norma geral central, de âmbito nacional*. Para a situação em análise, essa norma geral central, de vinculação obrigatória para Estados, DF e Municípios, é a Lei federal (nacional) 4.320/64 a qual, como já se disse, foi recebida pelo ordenamento constitucional de

1988 com natureza de *lei complementar*, reclamada no artigo 165, tanto em seu *caput*, quanto em seu § 9º.

Postas estas premissas e considerando que o Município detém competência de auto-organização através de sua Lei Orgânica, o que não significa autonomia ilimitada, mas condicionada à observância dos limites impostos pelos arts. 29, *caput*, e 30, incisos I e II, da Carta Federal, **é vedado à Lei Orgânica municipal regular matérias, como a de Direito Financeiro, de forma diversa à normatizada na norma central federal, de âmbito nacional**, sobre Finanças Públicas, no caso, a *Lei federal nº 4.320/64*. Essa é exigência constitucional que se impõe para manutenção da *simetria* de tratamento, por todos entes da federação, de determinadas matérias, elencadas na Constituição Federal.

Dessa forma, respondeu-se ao primeiro questionamento posto: Lei Orgânica municipal submete-se, em matéria de *direito financeiro*, ao cumprimento de norma geral federal, de âmbito nacional, ou seja, a Lei nº 4.320/64.

2. Da Lei Nacional de Finanças Públicas - Lei nº 4.320/64 e a abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária anual (LOA).

Neste item, o primeiro ponto a examinar é o referente à *iniciativa legislativa das três leis orçamentárias*: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). A resposta é simples, porquanto se trata de disposição constitucional firmada no art. 165 da CF: **sua iniciativa pertence ao Poder Executivo**.

Portanto, e em preliminar, não cabe à Lei Orgânica Municipal inovar em matéria de direito financeiro por se tratar de lei de organização do Município, similar a uma Constituição, mas cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo, nem tampouco sua promulgação (2), além de estar jungida à observância de limites postos nos princípios constitucionais federais e estaduais e às *normas gerais de âmbito nacional* enumeradas na CF/88.

Como assim é, o Poder Legislativo poderá intervir no processo legislativo das normas de direito financeiro desde que observe as normas gerais elencadas na Constituição e na Lei Federal (nacional) nº 4.320/64 (3).

Para o caso em análise, há permissão legal para que a lei orçamentária anual preveja, de forma genérica, a abertura de créditos suplementares, não sendo exigível a remessa, pelo Poder Executivo, ao Legislativo, de pedido de sua abertura por leis individuadas, caso a caso.

Neste sentido dispõe o artigo 42 da Lei nº 4.320/64:

"Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo".

A doutrina, de forma unânime, aponta para esta possibilidade, sempre que prevista na Lei Orçamentária anual, porquanto de iniciativa do Executivo, observado, por óbvio, certo limite também previsto na mesma lei, conforme se vê dos excertos doutrinários a seguir transcritos:

Lélio Martins da Costa Filho e Simone Ferreira da Silva, *in verbis*:

A iniciativa das leis que abram créditos ou que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública é de competência exclusiva do Executivo, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIII, combinado com os arts. 165 e 166, §§ e incisos respectivos, da Constituição Federal.

Assim, toda vez que for constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

A fim de agilizar o processo de abertura dos créditos adicionais, a Lei 4.320/64, no seu art. 7º, I, e a Constituição Federal, em seu art. 167, § 8º, autorizam a inclusão, na Lei do Orçamento, de dispositivo que permite ao Executivo abrir créditos suplementares até determinado

limite. Assim, o Executivo pode abrir créditos suplementares através de decretos sem entretanto ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez que a competente autorização já lhe é dada na própria Lei do Orçamento.

Em síntese, a autorização concedida na Lei do Orçamento, para a abertura de créditos suplementares, é válida até o limite fixado naquele instrumento, conforme o disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Federal 4.320/64. ("Créditos Adicionais - Créditos Ilimitados"; Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Revista 59, jan/jun/2004, p. 70).

Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciqueira Rossi assim esclarecem:

. cabe salientar: ao dispor que os créditos adicionais sejam abertos por decreto executivo, o art. 42, ora em tela, advém da titularização da matéria orçamentária que a Constituição atribui, privativamente, ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, conjugado com o art. 165, todos da CF).

E tal não poderia ser diferente, conquanto ao Executivo se incumba, só a ele, o encargo de arrecadar receitas e programar sua distribuição entre os órgãos e Poderes estatais (art. 8º da LRF e art. 47 da Lei nº 4.320). (.). A Lei nº 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: NJD, 2005, p. 138.

Resta claro, portanto, que o Poder Executivo, uma vez que devidamente autorizado pela Lei Orçamentária Anual, detém competência para abrir créditos suplementares, por Decreto, até o limite nela posto, de 50% (cinquenta por cento) da despesa total fixada, como dispõe o art. 7º da Lei Orçamentária Municipal (Projeto encaminhado com a Consulta e constante de fls. 86 a 96), que assim o permite:

... com a finalidade de suprir as insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei Federal nº 4.320/64, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I - anulação parcial ou total de dotações;

II - incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço; e

III - excesso de arrecadação.

3. Das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal à abertura dos Créditos Adicionais.

Apesar de se haver concluído pela competência do Poder Executivo Municipal para implementar a abertura, por Decreto, dos créditos suplementares, na forma autorizada na respectiva Lei Orçamentária Anual, é preciso ter presente que é necessário conciliar essa autorização legislativa com os limites legais elencados no art. 43 da Lei nº 4.320/64, que a faz dependente da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e enumerando, expressamente, seu § 1º, o que se considera como *recursos para esse fim, desde que não comprometidos*, dispositivo que tem sua importância intensificada pela LC nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal - código de finanças públicas de cumprimento obrigatório pelo gestor público (para o caso, o Poder Executivo), que tem por objetivo "conciliar despesa e receita e, via de consequência, reduzir o nível de endividamento, quer de curto prazo (Restos a Pagar), quer de longo prazo (dívida consolidada) (4)".

Assim, e como bem apontam Flávio C. de Toledo e Sérgio Ciqueira Rossi (5), **as fontes de recursos utilizáveis para abertura dos créditos suplementares elencadas no art. 43 da Lei nº 4.320/64, incisos I a IV do § 1º, e em seus §§ 2º a 4º, devem ser minuciosamente compatibilizados com os limites pertinentes estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/00, sob pena de responsabilização do gestor público, neste caso o Chefe do Executivo Municipal, por descumprimento à referida Lei, com a consequente incidência das sanções penais e administrativas nela previstas.**

Por tais fundamentos, **conclui-se**, quanto ao indagado:

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

1. É vedado à Lei Orgânica municipal regular matérias, como a de Direito Financeiro, caso presente, de forma diversa à normatizada na norma central federal, de âmbito nacional, sobre Finanças Públicas, a Lei federal nº 4.320/64.

2. O Poder Executivo, uma vez que devidamente autorizado pela Lei Orçamentária anual, detém competência para abrir créditos suplementares por Decreto, até o limite nela posto, de 50% (cinquenta por cento) da despesa total fixada, como dispõe o art. 7º da Lei Orçamentária Municipal.

3. A abertura dos créditos suplementares, permitida no art. 43 da Lei nº 4.320/64, se fará na forma nele prevista, nos incisos I a IV do § 1º, e em seus §§ 2º a 4º, dispositivos que devem ser minuciosamente compatibilizados com os limites pertinentes estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/00, cuja não observância implica na responsabilização do respectivo gestor (Poder Executivo) e conseqüente imposição das sanções penais e administrativas pertinentes.

Assim sendo, e **para a resposta à Consulta formulada**, sugere-se a remessa à Consulente do presente Parecer bem como da Informação nº 30/2007, porque dão resposta à indagação formulada a este Tribunal de Contas.

É o Parecer.

Auditoria, 23 de novembro de 2007.

ROSANE HEINECK SCHMITT

Auditora Substituta de Conselheiro

(1) Na expressão do insigne federalista Raul Machado HORTA, em *Estudos de Direito Constitucional*: Belo Horizonte, Del Rey, 1995, p. 390.

(2) Como bem aponta SILVA, Sandra Krieger Gonçalves, *in verbis*: "O que não será possível admitir, no plano jurídico e constitucional, é que o legislador municipal, usurpando os poderes do Executivo, que participa do processo legislativo ordinário, insira matérias que seriam da competência de ambos os poderes, na Lei Orgânica Municipal, cujo processo de elaboração prescinde da participação do Executivo, tanto na iniciativa como na promulgação" - *O Município na Constituição Federal de 1988*. Autonomia, Competência Legislativa e Interesse Local. São Paulo: Juarez Oliveira, 2003, p. 103.

(3) Na mesma orientação, assim esclarece SANTANA, Jair Eduardo: "Partindo, assim, do pressuposto de que existe de fato um campo de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (à semelhança do que ocorre com os demais Chefes das diversas órbitas), inegavelmente tal fator obstaculiza a esfera de atuação do 'legislador constituinte'. Significa dizer que, apesar de existir um mandamento constitucional no sentido de que a Câmara de Vereadores elaborará o Documento Maior no âmbito municipal, tal obrigação está balizada em razão de uma série de implicações. E a existência de matérias que devam ser tratadas pela via da legislação chamada ordinária é justamente um obstáculo que se coloca como intransponível, sob pena de transparente inconstitucionalidade". - *Competências Legislativas Municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2ª ed., revista e atualizada, p. 105.

(4) TOLEDO, Flávio C. de, Jr. e ROSSI, Sérgio Ciqueira, op. cit. p. 135.

(5) *Idem*, pp. 135/138.

Processo nº 10174-0200/07-5

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 23-01-08, à unanimidade, acolhendo o Voto da

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Conselheira-Relatora Substituta, por seus jurídicos fundamentos, destaca, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, nos termos do que dispõe o § 2º do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, e decide pelo **envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica do Relatório e Voto da Conselheira-Relatora Substituta, da Informação n 30/2007 da Consultoria Técnica e do Parecer n 23/2007 da Auditoria**, acolhidos nesta data, a fim de servirem como resposta aos questionamentos formulados.

PARECER ACOLHIDO.