



Prefeitura Municipal de  
**RIBEIRÃO DAS NEVES**  
Administração 2021 - 2024

Ribeirão das Neves/MG, 20 de agosto de 2021.

**MENSAGEM DE VETO: 006/2021**

**ASSUNTO: VETO PARCIAL À PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 070/2021, REFERENTE AO PROJETO DE LEI N.º 027/2021.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso II, do art. 85 e inciso IV, do art. 95 da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar, parcialmente, a Proposição de Lei nº 070/2021, referente ao Projeto de Lei nº 027/2021, que **"DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**, aprovado com Emendas Aditivas apresentadas por essa egrégia Câmara Municipal, em reunião extraordinária realizada no dia 21/07/2021 e encaminhada a esta Prefeitura no dia 21 de julho de 2021.

Sem embargo dos louváveis propósitos que motivaram a iniciativa do legislador com a matéria, objeto da Proposição de Lei em análise, em consulta à legislação vigente, ouvida a Procuradoria Geral do Município, vejo-me compelido a negar sanção às emendas aditivas ao Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo, **manifestando-me pelo veto parcial por inconstitucionalidade/ilegalidade**, justificando-se os VETOS pelas razões que adiante seguem, e que, respeitosamente, passo a expor.

**RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO**

Analisando o Projeto de Lei nº 027/2021, originário da Proposição de Lei em análise, com a preocupação de respeitar a ordem jurídica e resguardar o interesse público, entendi por bem adotar a medida do veto parcial, amparado pelo disposto no art:85, II c/c art:95, IV, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Inicialmente, trata-se de matéria de interesse local, matéria de iniciativa do Prefeito, o que vale dizer, leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do Projeto de Lei à Câmara, nos termos do disposto no artigo 81, inciso II, alínea "g", combinado com artigo 95, inciso I, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Vale salientar que toda e qualquer norma jurídica elaborada à margem das regras e princípios consagrados pelo legislador constituinte é tida por inconstitucional. Inconstitucionalidade, portanto, é o descompasso entre determinada ação ou omissão do Poder Público face aos preceitos constitucionais.

O texto constitucional deixou claro que a Administração Pública deve obediência aos princípios de que trata o artigo 37, quais sejam, princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

CÂMERA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES - 2008/2021 16-13 - 00000000629



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.

No que se refere a questões de ordem orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, constituindo lei de efeitos concretos responsável por especificar as diretrizes, objetivos, metas e programas de duração continuada estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), servindo de parâmetro para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício seguinte. É o elo normativo orçamentário entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Pode-se dizer, assim, que uma das principais funções da Lei de Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO é estabelecer as diretrizes necessárias à destinação dos recursos do orçamento anual, de forma a assegurar, dentro do possível, a realização de metas e objetivos firmados no Plano Plurianual - PPA.

A Constituição da República atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa ao projeto de lei que trata sobre leis orçamentárias em seu art. 165, a Constituição do Estado de Minas Gerais seguiu o mesmo rumo em seu art. 66, e por sua vez, a Lei Orgânica do Município, igualmente conferiu ao Prefeito, privativamente:

Art. 10. Compete privativamente ao Município:

.....

II - legislar sobre assuntos de interesse local;

.....

Art. 14. Ao dispor sobre assuntos de interesse local, compete entre outras atribuições, ao Município:

.....

I - elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, prevendo a receita, fixando a despesa, com base em planejamento adequado;

Art. 81. São matérias de iniciativa privada, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

.....

II - Do Prefeito:

.....

g) as diretrizes orçamentárias;

.....

Art. 95. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

.....

IX - enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual do município e das suas autarquias;

M



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

.....  
Art. 130 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....  
II - as diretrizes orçamentárias:

Art. 132 A lei de diretrizes orçamentárias compatível com o plano plurianual compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração de lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Apesar de a iniciativa privativa da Lei de Diretrizes Orçamentária ser do Poder Executivo, isso não obsta o exercício da prerrogativa política inerente à atividade legislativa de emendar projeto de lei orçamentária, conforme prevê o art. 135 da Lei Orgânica Municipal, bem como o art. 239 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Contudo, o exercício da prerrogativa de emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, não é ilimitado e comporta exceções., previstas na Constituição e no repositório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se vê da seguinte explicação da Relatora Marilene Bonzanini no julgado abaixo:

O poder de emendas aos projetos de lei, enquanto prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, pode ser legitimamente exercido pelos membros do poder legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. Celso de Melo), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original, e, tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal.

(TJRS - ADI nº 70076371350, Rel. Marilene Bonzanini, julgado em 12/11/2018)

Considerando a específica natureza dos projetos de lei que estabelecem as diretrizes orçamentárias, bem como a jurisprudência do STF e o texto constitucional expresso, as emendas parlamentares aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias devem guardar pertinência lógico-temática com o projeto e compatibilidade com o PPA (art. 166 § 4º).

A pertinência lógico-temática consiste na relação lógica da emenda parlamentar com o tema versado no projeto de lei. No Contexto das leis de diretrizes orçamentárias, as emendas parlamentares devem possuir objeto estritamente relacionado ao conteúdo descrito no art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, como próprios de lei de diretrizes orçamentárias.

Isso porque, se a Constituição e a lei infraconstitucional indicam expressamente o conteúdo das leis de diretrizes orçamentárias, a legitimidade do exercício da prerrogativa



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

de emenda está condicionada à observância das regras constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria que deve ser tratada em LDO.

Nesse contexto, a pertinência lógico-temática traduz-se na obediência da emenda parlamentar ao conteúdo previsto na Constituição e na lei como típico da LDO, sendo inconstitucionais as emendas parlamentares que disponham sobre obrigatoriedade de atuação específica do Poder Público, mediante ação concreta.

A Lei de Diretrizes Orçamentária foi aprovada por esta Casa Legislativa com as alterações propostas pelos parlamentares, por meio da Emenda Aditiva nº 001-C/2021, as quais se veta parcialmente neste momento, pelos fundamentos a seguir expostos.

Inicialmente, cumpre esclarecer que as emendas aos artigos 6º, 7º, 23, inciso I, 34, §2º, 39, 40, parágrafo único, não apresentaram nenhuma alteração na redação desses dispositivos, o que me leva a entender que tais emendas tiveram o intuito de corrigir falhas de digitação, erro material, ausência de uma letra ou sílaba, ou duplicidade de palavra, ou complemento de data, que poderiam ser corrigidos pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação, que tem competência para corrigir esses pequenos erros de digitação na redação final das proposições, sendo desnecessário apresentação de emendas para essa finalidade, afinal essa é a função da Comissão de Legislação, Justiça e Redação. Vejamos o que diz o art. 100, inciso I, alínea "e" do Regimento Interno dessa Casa Legislativa:

Art. 100. São matérias de competência das comissões permanentes, especificamente:

I - da Comissão de Legislação, Justiça e Redação:

- a) os aspectos jurídico, constitucional, legal e regimental das proposições;
- b) a adequação de proposição às exigências regimentais;
- c) estatuto de instância popular;
- d) recurso de decisão de questão de ordem;
- e) redação final de proposições. (grifo nosso)

A seguir estão elencados os vetos que recaíram nos seguintes dispositivos da Emenda Aditiva nº 001-C/2021:

I - Art. 12 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021: (art. 46 do Projeto de Lei nº 027/2021)

Redação original:

**Art. 46.** Fica o Poder Executivo autorizado a alterar e criar, mediante decreto, as fontes e destinação de recursos, os códigos e as



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

descrições das modalidades de aplicação, dos grupos de natureza de despesa, das funcionais programáticas e das unidades orçamentárias constantes da Lei Orçamentária para o exercício de 2022 e em seus créditos adicionais.

Redação alterada pela emenda aditiva:

**Art. 46.** Fica o Poder Executivo autorizado a alterar e criar, mediante autorização da Câmara de Vereadores, as fontes e destinação de recursos, os códigos e as descrições das modalidades de aplicação, dos grupos de natureza de despesa, das funcionais programáticas e das unidades orçamentárias constantes da Lei Orçamentária para o exercício de 2022 e em seus créditos adicionais.

## Razões e justificativas do veto:

O orçamento anual é um instrumento de planejamento projetado no exercício anterior ao da execução. Durante a execução do orçamento, as programações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual podem revelar-se inadequadas ou insuficientes para a realização do programa de trabalho. Para viabilizar a sua execução, pode ser necessário realizar alterações no orçamento.

Sendo assim as alterações orçamentárias são formas de modificar a lei originalmente aprovada, a fim de adequá-la a real necessidade de execução.

O artigo regulamenta as realocações orçamentárias justificadas pela repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública.

A fonte/destinação de recursos é um agrupamento de natureza de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação. A natureza da receita busca identificar a origem do recurso segundo seu fato gerador e a fonte de recursos possui a finalidade de identificar o destino dos recursos arrecadados.

Os ajustes nas codificações orçamentárias decorrem da necessidade de adequação à classificação vigente e compreende apenas alteração de código devendo ser tratadas como um estorno da lei orçamentária e não como um crédito especial.

Os ajustes das denominações das classificações orçamentárias (nome ou descrição) são realizadas quando constatado erro de ordem técnica ou legal.

As alterações de modalidade de aplicação das dotações orçamentárias destinam-se a indicar se os recursos serão aplicados direta ou indiretamente, mediante transferência ou delegação.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas respondeu Consulta nº 958027, formulada pelo Prefeito do Município de Vargem Bonita, envolvendo questões pertinentes a matéria ora abordada, nos seguintes termos:

M



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

## EMENTA

CONSULTA. DIFERENÇA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. CONSULTA N. 862749. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTAREM DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. INDICAÇÃO DE FONTES/DESTINAÇÕES DE RECURSOS. REALOCAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

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.

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.

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

(grifamos)

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA. Disponível em <https://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1090082>

Portanto, considerando que a efetivação de realocações previstas no artigo 46, do Projeto de Lei nº 027/2021, dependem de prévia autorização legislativa, cuja autorização consta da própria redação do mesmo artigo, não se faz necessário a edição de lei específica.

Oportuno registrar que em âmbito federal todos estes procedimentos são realizados por meio de Portaria do Secretário de Orçamento Federal.

Logo, quanto a presente emenda, constata-se violação as regras financeiras atinentes ao orçamento público municipal, devendo ser reconhecida sua inconstitucionalidade/ilegalidade da aludida alteração.



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

**II - Art. 13 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021: (§1º do art. 47 do Projeto de Lei nº 027/2021)**

Redação original:

§1º A Lei Orçamentária conterà autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares.

Redação alterada pela emenda aditiva:

§1º A Lei Orçamentária conterà autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares no limite de 10%.

### Razões e justificativas do veto:

É possível durante a execução orçamentária o surgimento de novas despesas, não previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA, ou de despesas previstas, mas com montante mal dimensionado e, para tanto, há a previsão da abertura de créditos adicionais que tem relação com as despesas imprevisíveis, não previstas ou insuficientemente previstas a exigir, respectivamente a abertura de créditos extraordinários, especiais ou suplementares, cujas regras estão previstas nos artigos 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/64.

Os créditos adicionais são um gênero que abrange;

I - créditos extraordinários; abertos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública nos termos do art. 167, §3º da CF e art. 41, III da Lei nº 4.320/64;

II - créditos especiais: abertos para despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica nos termos do art. 41, II da Lei nº 4.320/64;

III - créditos suplementares: abertos para reforço de dotação orçamentária nos termos do art. 41, I da Lei nº 4.320/64.

Interessa no presente ensaio, particularmente, tratar dos créditos suplementares que se destinam a reforço de dotação orçamentária, a significar que a respectiva despesa foi prevista lei orçamentária, mas projetada em montante menor do que o efetivamente necessário, o que será constatado a partir da execução orçamentária.

A abertura de créditos adicionais depende de autorização legislativa, no entanto, com relação ao crédito suplementar, também, denominado de suplementação orçamentária, o art. 165, § 8º, CF/1988, permite que essa autorização já seja estabelecida na própria LOA e, em consequência, a abertura do respectivo crédito será realizada no decorrer do exercício financeiro através de Decreto, conforme se infere do art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

Portanto, a previsão de abertura da referida suplementação consta na LDO e o percentual a ser aplicado deve constar na LOA, não cabendo a Lei de Diretrizes Orçamentária definir percentual de suplementação, trata-se de definição a ser inserida na Lei Orçamentária Anual.

A par das considerações, a autorização e aprovação na própria LDO de um percentual de até 10% (dez) por cento para a suplementação orçamentária é, sob o ponto de vista jurídico, inaceitável.

Lógô, quanto a presenté emenda, constata-se a violação as regras financeiras atinentes ao orçamento público municipal, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade/ilegalidade da aludida alteração.

III - Art. 14 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021:(caput do art. 48 do Projeto de Lei nº 027/2021)

Redação original:

Art. 48. Os recursos não previstos no orçamento da receita, ou o seu excesso poderão ser utilizados como fontes de recursos para a abertura de Créditos Adicionais - Excesso de Arrecadação, por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Redação alterada pela emenda aditiva:

Art. 48. Os recursos não previstos no orçamento da receita, ou o seu excesso poderão ser utilizados como fontes de recursos para a abertura de Créditos Adicionais - Excesso de Arrecadação, por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, após autorização legislativa.

### Razões e justificativas do veto:

A Emenda incluiu na parte final do artigo 48, a necessidade de autorização de lei específica para abertura de créditos adicionais com recursos de excesso de arrecadação.

O orçamento anual é um instrumento de planejamento projetado no exercício anterior ao da execução. Durante a execução do orçamento, as programações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual podem revelar-se inadequadas ou insuficientes para a realização do programa de trabalho. Para viabilizar a sua execução, pode ser necessário realizar alterações no orçamento

A lei orçamentária anual, quando da sua aprovação, conterà créditos orçamentários, também denominados créditos iniciais, os quais estarão distribuídos nos programas de trabalho que compõem o Orçamento Municipal. Ocorre que muitas vezes a Lei Orçamentária Anual, não prevê a realização de determinados dispêndios ou não dispõe de recursos suficientes para atendê-los no exato momento em que deveriam ser efetuados.





# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

Assim, denomina-se como "insuficientemente dotada" aquela despesa que, embora prevista pela LOA, não dispõe de recursos suficientes que atendam ao dispêndio em questão. Já aquelas despesas não dotadas de recursos na lei orçamentária e que em face da influência de diversos fatores necessita ser executada denomina-se de "não computadas".

Para solucionar ambos os casos, adota-se o mecanismo de créditos adicionais, São eles autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.

Em outras palavras, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários, sendo "fundamental para oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário" e que visam a atender as seguintes situações: corrigir falhas da LOA; mudança de rumos das políticas públicas; variações de preço de mercado de bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais imprevistas.

Especificamente quanto aos créditos adicionais, sua **abertura com recursos provenientes de Excesso de Arrecadação**, estabelece a Lei Federal n.º 4.320/64:

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

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

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.

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

.....

**II - os provenientes de excesso de arrecadação;**

.....

§ 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. (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 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.

Depreende-se do *caput* do artigo 43 que a abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer com a despesa, enquanto nos incisos de seu § 1º encontram-se as fontes de recurso para abertura de tais créditos.

M



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

De mais a mais, sérios transtornos operacionais entravam a Administração toda vez que são necessárias leis próprias, específicas, para as alterações orçamentárias. Tendo em vista que, autorização consta da própria redação do mesmo artigo, não se faz necessário a edição de lei específica.

Desse modo, os créditos provenientes de excesso de arrecadação estão previstos no inciso II, do art. 43 da Lei nº 4.320/19964 e demandam celeridade na execução para atendimento das demandas dos munícipes. Considerando que a exigência de autorização legislativa pode acarretar demora no atendimento dessas demandas e que não há previsão dessa exigência na legislação federal em comento, que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, vejo-me compelido a vetar a exigência em razão da prevalência do interesse público e por constatar violação a regras financeiras atinentes ao orçamento público

**IV - Art. 16 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021 (art. 49 do Projeto de Lei nº 027/2021)**

Redação original:

**Art. 49.** Os recursos provenientes de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial por Fontes de Recursos poderão ser utilizados como recursos para a abertura de Créditos Adicionais - Superávit Financeiro, por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Redação alterada pela emenda aditiva:

**Art. 49.** Os recursos provenientes de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial por Fontes de Recursos poderão ser utilizados como recursos para a abertura de Créditos Adicionais - Superávit Financeiro, mediante autorização legislativa.

### Razões e justificativas do veto:

Especificamente quanto aos créditos adicionais, sua abertura com recursos provenientes de Superávit Financeiro, estabelece a Lei Federal nº 4.320/64:

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

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

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.



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

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

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

§ 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.

Depreende-se do caput do artigo 43 que a abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer com a despesa, enquanto nos incisos de seu § 1º encontram-se as fontes de recurso para abertura de tais créditos.

Toda vez que é necessário lei própria, específica, para as alterações orçamentárias, sérios transtornos operacionais entravam a Administração, que precisa atender as demandas com a celeridade que as ações requerem. Ademais, tendo em vista que a autorização consta da própria redação do mesmo artigo, não se faz necessário a edição de lei específica.

Logo, quanto as presentes alterações, considerando que a autorização consta da própria redação do mesmo artigo, não se faz necessário a edição de lei específica, cuja exigência viola as regras financeiras atinentes ao orçamento público municipal, devendo ser reconhecida sua inconstitucionalidade/ilegalidade.

**V - Art. 18 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021(§3º do art. 50 do Projeto de Lei nº 027/2021)**

Redação original:

§3º Durante a execução orçamentária, as fontes de recursos previstas poderão ser alteradas ou novas poderão ser incluídas, mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, publicado em Jornal Oficial.

Redação alterada pela emenda aditiva:

§3º Durante a execução orçamentária, as fontes de recursos previstas poderão ser alteradas mediante autorização legislativa, e as novas poderão ser incluídas, mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, publicado em Jornal Oficial.

**Razões e justificativas do veto:**



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas respondeu a Consulta n.º 958027, formulada pelo Prefeito do Município de Vargem Bonita, envolvendo questões pertinentes a matéria ora abordada, nos seguintes termos:

## EMENTA

CONSULTA. DIFERENÇA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. CONSULTA N. 862749. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTAREM DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. INDICAÇÃO DE FONTES/DESTINAÇÕES DE RECURSOS. REALOCAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

.....  
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. (grifamos)

.....  
Desta forma, tendo em vista que o questionamento da Consulente diz respeito a alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário, o que não evidencia a ocorrência de crédito adicional por "suplementação" (reforço de valor), definido pelo inciso I do art. 41 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

Diante disto, as realocações de fontes de recursos na forma indagada pela Consulente não são consideradas suplementações orçamentárias e não devem impactar no limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, por não terem adequação com o dispositivo legal acima referenciado.

De outro modo, as citadas realocações de fontes de recursos também não configuram figuras de remanejamento, transposição e transferências, haja vista que, conforme já demonstrado no Item 1, são instrumentos de realocação orçamentária que repriorizam ações governamentais de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. (grifamos)

Entretanto, em atendimento ao princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, disposto no art. 37, caput, da CR/1988, tendo em vista que no texto constitucional não foi prevista a possibilidade de inserção de autorização para a efetivação de realocações desta natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias), para tais atos se torna necessária a devida autorização legislativa (lei de diretrizes orçamentárias ou outra lei que trate da matéria).



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA. Disponível em  
<https://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1090082>

Mesmo entendimento foi mantido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Consulta nº 958110, formulada pelo Município de Patos de Minas. Vejamos:

## EMENTA

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. CONVÊNIO. REALOCAÇÃO DE RECURSOS. CRÉDITOS ADICIONAIS

.....

2. A alteração na alocação de recursos de um elemento da despesa para outro, dentro de um mesmo programa, não acarreta alteração de dotação orçamentária, não demandando a abertura de crédito adicional.

.....

4. A alteração da fonte de recursos em dotações orçamentárias no item 5, Registro 11, Arquivo AOC, do Módulo "Acompanhamento Mensal do SICOM", poderá ocorrer em duas hipóteses: (i) quando houver incorreção na elaboração do orçamento, de modo que a fonte/destinação não seja compatível com o objeto do gasto ou com a origem do recurso; (ii) quando houver anulação e suplementação entre dotações, cuja origem do recurso seja a mesma, consoante parecer emitido nos autos da Consulta n. 932477.

.....

Questionamentos:

.....

6- As alterações de fontes de recursos em dotações orçamentárias computam no índice de suplementação aprovado na Lei Orçamentária Anual?

7- É necessária prévia autorização legislativa para inclusão de fonte de recursos em dotações orçamentárias? Caso afirmativo, esta autorização pode estar prevista na LDO?

.....

Resposta:

.....

Outro pressuposto indispensável ao conhecimento da consulta está previsto no inciso V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, o qual exige que o questionamento não tenha sido respondido em consultas anteriores. Esse requisito não foi preenchido em relação ao sexto e ao sétimo questionamentos.

Isso porque este Tribunal, nos autos da Consulta nº 958027, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, respondida nas sessões de 04/11/15 e de 02/03/16, firmou o entendimento de que as meras realocações de fontes de recursos, por não acarretarem alteração do valor do crédito orçamentário, "não são consideradas suplementações orçamentárias e não devem impactar no limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias".

Além disso, entendeu-se necessária a autorização legislativa para a inclusão de fonte de recursos em dotações orçamentárias, sendo viável que essa autorização conste na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, in verbis:



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

(...) considerando que no texto constitucional não foi prevista a possibilidade de inserção nas leis orçamentárias de autorização para a efetivação de realocações desta natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias), para tais atos se torna necessária a devida autorização legislativa (Lei de diretrizes orçamentárias ou outra lei que trate da matéria), em atendimento ao princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, disposto no caput do art. 37 da CR/1988 (...).

Nesse contexto, considerando que, até o momento, a sobredita consulta não foi revogada é que não se vislumbram razões para alterar as orientações vigentes do Tribunal, entendo que deve ser encaminhada ao Senhor Pedro Lucas Rodrigues cópia da deliberação do Tribunal que responde satisfatoriamente às dúvidas suscitadas na sexta e na sétima perguntas apresentadas. (disponível no portal [www.tcjuris.tce.mg.gov.br](http://www.tcjuris.tce.mg.gov.br))

Desse modo, considerando que a autorização poderá estar contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como foi adotado pela administração pública municipal, nas leis de diretrizes orçamentárias de anos anteriores - Leis Municipais nº 3.824/2017 (LDO 2018), nº3.919/2018 (LDO 2019), nº4.033/2019(LDO 2020) e nº4.110/2020(LDO 2021), disponíveis para consulta no portal <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/ribeiraodas-neves>, os procedimentos serão executados por meio de Decreto do Poder Executivo.

Considerando que o inciso II, do artigo 50, não foi objeto de emenda, e estabelece que *"as fontes de recursos indicadas na Lei Orçamentária serão regulamentadas por decreto do Poder Executivo"*, não guarda pertinência lógico-temática com o tema versado no § 3º do mesmo artigo 50 (que sofreu emenda legislativa), uma vez que este passou a conter exigência de elaboração de lei específica para alteração de fontes de recursos, enquanto o inciso II disciplina que a regulamentação ocorra por meio de Decreto.

Portanto, a alteração de fontes de recursos, destina-se ao remanejamento de recursos entre as fontes de uma ação, permitindo a inclusão de nova fonte de recursos.

Logo, quanto a presente emenda, constata-se violação as regras financeiras atinentes ao orçamento público municipal, bem como falta de pertinência lógico-temática, ora permite-se a regulamentação via decreto, ora exige-se que seja por meio de autorização legislativa, não havendo uma uniformização dos procedimentos.

**VI - Art. 19 da Emenda Aditiva nº 001-C/2021:(art. 52 do Projeto de Lei nº 027/2021)**

Redação original:

**Art. 52.** A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, autorizados nos últimos quatro meses do exercício, conforme disposto no § 2º do art. 167, da Constituição da República, será efetivada mediante decreto do Prefeito Municipal, utilizando os recursos previstos no art. 43 da Lei nº 4.320/1964.



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

Redação alterada pela emenda aditiva:

**Art. 52.** A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, autorizados nos últimos quatro meses do exercício, conforme disposto no § 2º do art. 167, da Constituição da República, será efetivada mediante autorização legislativa, utilizando os recursos previstos no art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

## Razões e justificativas do veto:

A lei orçamentária anual, quando da sua aprovação, conterà créditos orçamentários, também denominados créditos iniciais, os quais estarão distribuídos nos programas de trabalho que compõem o Orçamento Municipal. Ocorre que muitas vezes a Lei Orçamentária Anual, não prevê a realização de determinados dispêndios ou não dispõe de recursos suficientes para atendê-los no exato momento em que deveriam ser efetuados.

Assim, denomina-se como "insuficientemente dotada" aquela despesa que, embora prevista pela LOA, não dispõe de recursos suficientes que atendam ao dispêndio em questão. Já aquelas despesas não dotadas de recursos na lei orçamentária e que em face da influência de diversos fatores necessita ser executada denomina-se de "não computadas".

Para solucionar ambos os casos, adota-se o mecanismo de créditos adicionais. São eles autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.

Em outras palavras, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários, sendo "fundamental para oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário" e que visam a atender as seguintes situações: corrigir falhas da LOA; mudança de rumos das políticas públicas; variações de preço de mercado de bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais imprevistas.

De acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais classificam-se em:

**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.



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

O crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo (art.167, Inciso V da CF/88 e Lei Federal nº 4.320/64, art. 42). **Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.**

Os créditos extraordinários, por sua vez, visam ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, tais como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. São abertos por medida provisória, no caso do Governo Federal e em âmbito municipal, por Decreto Executivo, e **poderão ser reabertos caso a promulgação ocorra nos últimos quatro meses do exercício**

Além disso, dada a celeridade que o crédito necessita, é necessário exclusivamente de decreto do Poder Executivo. A utilização desses créditos ocorre em virtude de situações extraordinárias como despesas urgentes e imprevistas, razão pela qual sua utilização é bastante restrita.

Vejamos o que estabelece o art. 44 da Lei Federal 4.320/64:

**Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deves dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. (grifamos)**

## Constituição Federal

Art.167.....

§ 2º **Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (grifamos)**

Segundo o Manual Técnico do Orçamento – MTO/2020, disponível no portal <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020:cap8>

## **Manual Técnico do Orçamento**

Em continuidade à melhoria dos processos orçamentários, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF disponibiliza o Manual Técnico Orçamentário - MTO, que contém instruções técnicas e orçamentárias, principalmente as referentes ao processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União das Esferas Fiscal e da Seguridade Social.

## **8 - ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA EXECUÇÃO**





# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

## 8.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

.....  
O conjunto de alterações orçamentárias previstas na legislação orçamentária pode ser dividido em 3 classes:

- **Créditos adicionais**
- **Reabertura de créditos e**
- **Outras alterações orçamentárias.**

As portarias de alterações orçamentárias organizam as alterações em tipos, que são regras que traduzem a autorização para a alteração.

No quadro a seguir, cada tipo é mostrado dentro da sua classe.

### 8.4.2.1.2.1 Reabertura de créditos especiais

A reabertura de créditos especiais, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, pode ser realizada por ato próprio dos Poderes após a primeira avaliação de receitas e despesas a que se refere o art. 9º da LRF. Contudo, fica condicionada à anulação de dotações orçamentárias, relativas a despesas primárias constantes da LOA, no montante que exceder o limite a que se refere o art. 107 do ADCT.

A programação da reabertura poderá ser adequada à da LOA, desde que não altere a finalidade das ações. Após aberto ou reaberto, a ampliação dessas dotações, ou o remanejamento de Grupos de Natureza de Despesa, se dá por Crédito Especial, ou Crédito Suplementar se a programação reaberta já constar da LOA do exercício, considerando, nesse último caso, somente a parcela que constou da LOA.

### 8.4.2.1.3 Créditos extraordinários

São destinados a despesas urgentes, imprevisíveis e relevantes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme § 3º do art. 167 da CF/88.

Os créditos extraordinários não dependem de autorização legislativa. A autorização e abertura

#### 8.4.2.1.3.1 Reabertura de créditos extraordinários

A reabertura de créditos extraordinários pode ser feita por Decreto do Poder Executivo em qualquer data, mediante solicitação do órgão ou Poder interessado. As LDOs têm permitido a alteração de atributos da programação dos créditos extraordinários reabertos para readequá-los à LOA vigente.

#### 8.4.2.1.3.2 Alteração de GND na reabertura de créditos extraordinários

A alteração de GND (grupo de natureza de despesa) na reabertura de créditos extraordinários pode ser feita por ato próprio do Poder Executivo, podendo haver a criação de GND. Fica, porém, condicionada ao cancelamento de dotações de outro(s) GND(s) no âmbito da mesma programação.

.....  
O crédito extraordinário, por trata-se de questões imprevisíveis, que exigem do gestor público em determinadas situações, emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, ações imediatas em prol do interesse público, não exige autorização por lei, justamente por não haver tempo hábil para aguardar aprovação do legislativo, que pode inclusive estar em recesso. Assim, a Emenda Aditiva nº 001-C/2021, incorre em in-



# Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2021 - 2024

constitucionalidade material por violar as regras financeiras relacionadas ao orçamento público, nos aspectos referenciados, contrariando normas estabelecidas na Constituição Federal e no art. 44 da Lei Federal nº 4.320/64.

Logo, constata-se que a presente emenda apresenta violação as regras financeiras concernentes ao orçamento público municipal, razão pela qual apresenta inconstitucionalidade/illegalidade.

A Administração Pública Municipal continua mobilizada para o enfrentamento da Covid-19, destinando todos os recursos possíveis e envidando todos os esforços ao seu alcance para reduzir a propagação do novo coronavírus e minimizar os índices de letalidade da doença.

As ações em execução e as programadas pressionam fortemente as despesas públicas municipais dentro de uma conjuntura marcada por uma grande redução de receitas, o que torna necessário promover ajustes no orçamento do Município e na programação das despesas, neste exercício, para fazer frente aos desafios do próximo exercício, cuja magnitude e duração ainda é de difícil previsão.

Assim foi que, em decisão monocrática datada de 29/03/2020, na Medida Cautelar na ADI nº 6.357-DF, o Ministro Alexandre de Moraes, embora entendendo e registrando que "*a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável*", ressaltou que a pandemia representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica, tornando impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da garantia do direito à saúde (arts. 6º, *caput*, e 196, CF) e dos valores sociais do trabalho e da garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I; 6º, *caput*; 170, *caput*; e 193).

Por fim, importante destacar que a alocação dos recursos para o próximo ano deverá respeitar o andamento do processo da crise causada pela pandemia do novo coronavírus no Município e em todo o Brasil. Isto porque a vacinação e o público em eventos dão a sensação de vida normal, mas analistas dizem que ainda não é hora de euforia, continuamos em um período muito crítico e a maioria da população mundial não está imunizada, assim não é possível falar em fim da pandemia, se ainda não se chegou ao controle da doença. A previsão é de pelo menos mais um ano de problemas, **até a imunização completa da população brasileira**. Além disso, ainda não foi previsto o início da vacinação para pessoas abaixo de 18 anos na maioria dos países, assim as crianças e adolescentes podem se tornar a população mais vulnerável.

Assim, considerando as razões expostas, a demonstração dos óbices que impedem a sanção das emendas aprovadas, por meio da Emenda nº 001-C/2021, inseridas na Proposição de Lei nº 070/2021, referente ao Projeto de Lei nº 027/2021, por ausência de legalidade e, conseqüentemente, serem inconstitucionais, vejo-me na obrigação de fazer uso do VETO PARCIAL ao art. 46, ao § 1º do art. 47, ao *caput* do art. 48, ao art.



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2021 - 2024

**49, ao § 3º do art. 50 e ao art. 52 da Proposição de Lei nº 070/2021**, mantendo as demais alterações da proposição, que ora submeto à elevada apreciação dessa Casa Legislativa, confiante de que poderei contar com a imprescindível aquiescência de seus ilustres Pares, para que o mesmo seja mantido, esperando sinceramente que Vossas Excelências ao apreciarem os motivos deste veto, compactuem com o meu entendimento.

**PELOS FUNDAMENTOS ACIMA, CONCLUÍMOS PELO VETO PARCIAL REFERENTE AS EMENDAS ADITIVAS Nº 001-C/2021 AO PROJETO DE LEI Nº 027/2021, APROVADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES, DEVOLVENDO-A PARA QUE SE MANIFESTEM SOBRE OS VETOS ORA APRESENTADOS, FICANDO NA EXPECTATIVA DE SEU ACOLHIMENTO, PARA QUE O MESMO SEJA MANTIDO.**

Ao ensejo, renovo a V. Exa. minha distinta consideração.

  
**MOACIR MARTINS DA COSTA JÚNIOR**  
Prefeito Municipal

**LEONARDO LUIZ ALVES MARTINS**  
Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo

  
**MARCELO FONSECA DA SILVA**  
Procurador Geral do Município

*Dr Marcelo Fonseca da Silva*  
Procurador Geral do Município  
OAB/MG 59 497

Exmo. Sr.

**WEBERSON EDUARDO DA SILVA**

Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG