

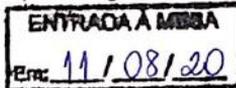


Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

Ribeirão das Neves/MG, 03 de agosto de 2020.

MENSAGEM DE VETO: 009/2020



ASSUNTO: VETO PARCIAL À PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 050/2020 - PROJETO DE LEI Nº 031/2020.

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 050/2020, referente ao Projeto de Lei nº 031/2020, que **"DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2021, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**, aprovada COM EMENDAS por essa egrégia Câmara Municipal, em reunião extraordinária realizada no dia 16/06/2020 e encaminhado a esta Prefeitura no dia 17 de julho de 2020.

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 modificativas propostas ao Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo, **manifestando-me pelo veto parcial inconstitucionalidade/ilegalidade**, em conformidade com as razões que, respeitosamente, passo a expor.

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Analisando o Projeto de Lei nº 031/2020, 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, em que a matéria é 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:



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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 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 PPA.

O conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias está previsto no artigo 65, § 2º da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....
II - as diretrizes orçamentárias;

.....
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Bem como no artigo 4º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 que *"Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências"*:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Desse modo compete aos Municípios, nos termos do disposto no inciso I, do art.30 da CF: *"legislar sobre assuntos de interesse local"*

A competência municipal deve ser compreendida dentro da perspectiva de predominância de interesse, elemento central na repartição constitucional de competências.

São de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, portanto, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 620).

A Constituição da República atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa ao projeto de lei que trata sobre leis orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;





Prefeitura Municipal de
RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Em âmbito estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais seguiu o mesmo rumo:

Art. 66 São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

.....

III – do Governador do Estado:

.....

- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

A Lei Orgânica do Município igualmente confere 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;

.....

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



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

do as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração de lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

À Câmara de Vereadores, por sua vez, cabe deliberar sobre os orçamentos:

Art. 75 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especificamente:

-
- II - plano plurianual e orçamentos anuais;
- III - diretrizes orçamentárias;

Assim, importante ressaltar que, apesar de a iniciativa da LDO ser do Poder Executivo, isso não obsta o exercício da prerrogativa política inerente à atividade legislativa de emendar projeto de lei orçamentária. O exercício da prerrogativa de emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, todavia, não é ilimitado e comporta exceções., previstas na Constituição ou no repositório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nestes termos, dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 135 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, à diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados por Comissão Permanente da Câmara, a qual caberá:

.....
§ 1º As emendas serão apresentadas na comissão permanente, que sobre elas emitirá parecer apreciadas na forma regimental.

.....
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

E o Regimento Interno da Câmara Municipal:

Art. 239. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra e se classifica em:

- I - aditiva, a que acrescenta dispositivo a outra proposição;
- II - modificativa, a que altera o dispositivo sem modificá-lo substancialmente;
- III - substitutiva, a apresentada como sucedânea de dispositivo;
- IV - supressiva, a destinada a excluir dispositivo;
- V - de redação, a que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

Elucidativa, outrossim, a seguinte explicação:

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 limi-





Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

tações 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 n.º 70076371350, Rel. Marilene Bonzanini, julgado em 12/11/2018)

Assim, considerando a específica natureza dos projetos de lei que estabelecem diretrizes orçamentárias, bem como a jurisprudência do STF e o texto constitucional expresso, as emendas parlamentares aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias devem: a) guardar pertinência lógico-temática com o projeto e b) compatibilidade com o PPA (art. 166 § 4º). Regra excepcionada pela Lei Orgânica Municipal, nos termos do disposto no artigo 135, § 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 indicara expressamente o conteúdo das leis de diretrizes orçamentárias, a legitimidade do exercício da prerrogativa 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.

Cumpridos todos os requisitos formais e legais, a LDO foi aprovada por esta Casa Legislativa com as emendas propostas pelos parlamentares as quais se veta neste momento, pelos fundamentos a seguir expostos.

Nesse sentido estabelece a Lei Orgânica do Município:

Art. 85 A proposição de Lei resultante de projeto aprovado pela Câmara, será enviado ao Prefeito que, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de seu recebimento:

I - se aquiescer sancioná-la á:

II - se considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, vetá-la-á, total ou parcialmente.

.....
§ 4º O veto parcial abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.
.....





Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

Recaindo os vetos nos seguintes dispositivos da Emenda Modificativa nº 001-C/2020:

I - Art. 2º: (artigo 15 do Projeto de Lei nº 031/2020)

Redação original:

Art. 15. A Lei Orçamentária poderá conter autorização para a realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, desde que observado o disposto no artigo 38 da Lei Complementar nº 101/2000 e atendidas às exigências estabelecidas na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Redação alterada pela emenda modificativa:

"Art. 15. A Lei Orçamentária poderá conter solicitação de autorização legislativa específica para a realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, desde que observado o disposto no artigo 38 da Lei Complementar n.º 11/2000 e atendidas às exigências estabelecidas na Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal."

Razões e justificativas do veto:

A Lei Federal n.º 4.320/64 ao adotar a classificação econômica, adota o termo receita pública em sua acepção mais ampla, ou seja, abrangendo todo e qualquer ingresso ou entrada nos cofres públicos.

Quanto à previsão orçamentária a receita pública pode ser classificada em: orçamentárias e extraorçamentárias, a depender se constam ou não no respectivo orçamento.

São orçamentárias as receitas que estiverem previstas o orçamento de modo que serão consideradas quando da fixação das despesas públicas. O administrador público poderá contar com elas para fazer frente às despesas públicas em que incorrerá o ente, tendo em vista que, tais receitas são incorporadas do patrimônio público, não sendo passíveis de restituição.

São extraorçamentárias as receitas que não fazem parte do orçamento de modo que, não são consideradas quando da fixação das despesas públicas, uma vez que, o administrador não poderá contar com elas para custear despesas públicas previstas na peça orçamentária. Portanto, embora não se incorporem ao patrimônio público e considerando que entram os cofres públicos deverão ser precedidas de lançamento, na condição de meros movimentos de caixa.

Desta feita, a arrecadação das receitas extraorçamentárias prescindem de autorização legislativa e a realização desta receita não se vinculará a execução do orçamento.

Desse modo, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro devendo ser liquidada, com juros





Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

e outros encargos incidentes, até o dia 10 (dez) de dezembro de cada ano, sendo proibida enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada, além de outros requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101/2000 (artigo 38), podendo o ente público dar em garantia a receita de impostos de sua competência tributária. **Será considerada receita extraorçamentária e, portanto, independente de autorização legislativa.**

Por serem recursos de caráter temporário, do qual o Estado/Município são meros depositários, sua restituição não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim estabelece a Lei Federal n.º 4.320/64:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. **Não se consideram para fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita**, as emissões de papel-moeda ou outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 57. **Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei** serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.
(grifamos)

Segundo o dispositivo modificado a contratação de operações de crédito por antecipação de receita, dependerá de autorização legislativa específica. Essa imposição está em desconformidade com o regramento constante do § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, o qual expressamente excepciona da aplicação do princípio da exclusividade da lei orçamentária a autorização para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos definidos em lei.

Assim, não se pode confundir receita de operações de crédito, que é receita orçamentária, com operação de crédito por antecipação da receita, que é ingresso extraorçamentário de caráter devolutivo, por determinação do parágrafo único, do artigo 3º da Lei Federal n.º 4.320/64, por não representarem novas receitas no orçamento.

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.

II - Art. 3º: (artigo 43 do Projeto de Lei nº 031/2020)

Redação original:

Art. 43. Fica o Poder Executivo autorizado a alterar e criar, mediante decreto, as fontes e destinação de recursos, os códigos e as descrições



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

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 2021 e em seus créditos adicionais.

Redação alterada pela emenda modificativa:

"Art. 43. Fica o Poder Executivo autorizado a alterar e criar, mediante lei específica, 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 2021 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:

EMENTA





Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

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

<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1090082>

em

Portanto, considerando que a efetivação de realocações previstas no artigo 43, do Projeto de Lei n.º 031/2020, 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.

III - Art. 4:(§ 2º do artigo 44 do Projeto de Lei nº 031/2020)



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

Redação original:

Art. 44

§ 2º O Poder Executivo poderá, mediante decreto, remanejar, transpor ou transferir, total ou parcialmente as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais;

Redação alterada pela emenda modificativa:

Art. 44.....

§ 2º O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, remanejar, transpor ou transferir, total ou parcialmente as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais;

Razões e justificativas do veto:

O texto legal que incluiu a possibilidade de alteração orçamentária por Transposição, Remanejamento ou Transferência é o artigo 167, da Constituição Federal/88. Vejamos:

Art. 167. São vedados:

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;

Mesma disposição foi recepcionada pela Lei Orgânica Municipal

Art. 136. São vedados:

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;

Verifica-se que os tipos de alterações orçamentárias são tratados em incisos diferentes, podemos concluir previamente que eles não devem ser confundidos.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (na obra A Lei 4.320 comentada. 30ª edição/2001) ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários.





Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão.

Segundo o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, os Créditos Adicionais são classificados em Suplementares, Especiais ou Extraordinários, sendo que os Suplementares destinam-se a reforçar as dotações orçamentárias existentes, os Especiais destinam-se a criação de dotações orçamentárias e os Extraordinários para despesas urgentes imprevistas (casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública).

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.

No caso das Transposições, Remanejamentos ou Transferências não há especificação legal de cada um desses institutos assim como acontece com os Créditos Adicionais.

Para José de Ribamar Caldas Furtado (Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos, publicado na Revista do TCU, ano 35, nº 106):

- a) **remanejamentos** são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não-@257; nanceiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;
- b) **transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;
- c) **transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realo-



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

car recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

Importante conhecer cada um dos tipos de alteração, para que possamos proceder à análise quanto a legalidade de autorização prévia específica.

A Constituição Federal veda a utilização da transposição, do remanejamento ou da transferência sem que haja prévia lei autorizativa, não podendo a autorização ser incluída na lei orçamentária anual por se tratar de matéria estranha ao orçamento, conforme disciplina o art. 165, § 8º da Constituição Federal.

No entanto, tal autorização poderá estar contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como foi adotado pela administração pública municipal, nas leis de diretrizes orçamentárias de anos anteriores - Leis Municipais nºs 3.824/2017 (LDO 2018), 3.919/2018 (LDO 2019) e 4.033/2019 (LDO 2020), disponíveis para consulta no portal <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/ribeiraodasneves>, bem como no Projeto de Lei nº 031/2020 (LDO 2021).

Já o Governo Federal inclui a autorização também nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - Leis Federais nºs 13.473/2017 (LDO 2018), 13.707/2018 (LDO 2019) e 13.898/2019 (LDO 2020), disponíveis no portal <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

Desse modo, é procedimento legal a inclusão na LDO de alteração orçamentária por Transposição, Remanejamento ou Transferência, visto que a Constituição Federal veda que se façam tais alterações orçamentárias (Transposições, Remanejamentos ou Transferências) sem prévia autorização legislativa, não dizendo em nenhum momento que deve ser por meio de Lei específica quando na ocorrência da alteração ou algo semelhante.

Portanto, uma vez autorizados na LDO, pode ser utilizado decreto do Poder Executivo para regulamentar a execução do remanejamento, transposição e transferência no orçamento pela redução e pela suplementação das dotações alteradas.

Nesse sentido o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, emitiu o Parecer de n.º 00021/2018-1, Processo 05570/2018-8, em consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Santa Maria do Jetibá, nos seguintes termos, resumidamente:

EMENTA - CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DE JETIBÁ – CONHECER – RESPONDER NA FORMA DA ITC 50/2018 – ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA POR LEI ESPECÍFICA ORDINÁRIA E, DE MODO EXCEPCIONAL, PELA LDO, OBSERVADA, NOS DOIS CASOS, A LEGISLAÇÃO LOCAL – IM-





Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

POSSIBILIDADE DE PREVISÃO NA LOA – EXECUÇÃO POR REDUÇÃO E SUPLEMENTAÇÃO DA DOTAÇÃO – ARQUIVAR

Questionamentos:

- 01) A Lei Orçamentária Anual - LOA ou a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO poderá conter prévia autorização, limitada a percentual, para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro? Em caso de resposta positiva, como proceder para dar execução ao remanejamento, transposição e transferências?
- 02) Caso a resposta da questão 01 seja negativa, como proceder para autorizar e executar remanejamentos, transposições e transferências?

Respostas:

1) A Lei Orçamentária Anual (LOA) não pode conter autorização para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, diante da vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Em regra, o remanejamento, a transposição ou a transferência devem ser previstos em lei específica, observada a legislação local. Excepcionalmente, havendo prognóstico de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, tais movimentações de dotação poderão ser previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), observada a legislação local.

2) Em regra, o remanejamento, a transposição ou a transferência devem ser previstos em lei ordinária, observada a legislação local. Quanto à execução, tais movimentações orçamentárias devem ocorrer pela redução e pela suplementação das dotações alteradas.

Não obstante, ao contrário do que ocorre com a LOA, não existe vedação explícita na Constituição Federal para que a LDO venha dispor sobre a autorização para remanejamento, transposição e transferência de recursos financeiros.

(disponível no portal www.cees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/PC021-18-1.pdf)

Ainda, nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais se posicionou através de sua Ementa de Parecer em Consulta - Tribunal Pleno 1, de 25 de junho de 2014, Consulta n.º 862.749 Relator Conselheiro Cláudio Terrão, conforme segue:

EMENTA:

CONSULTA – PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL – AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DE REMANEJAMENTO DE RECURSOS – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE – IMPOSSIBILIDADE – CARÁ-



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

TER EXCEPCIONAL – PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

[...]

Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências. Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.

[....]

III - CONCLUSÃO

Por todo exposto, acompanho na íntegra o voto do Relator, ressaltando, mais uma vez, que, nos termos do art. 167, VI, da Constituição Federal, o remanejamento, a transposição e a transferência dependem de prévia autorização do Poder Legislativo, mas não necessariamente de lei específica, Senhor Presidente.

(Disponível em: <https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/419083957/consulta-862749/inteiro-teor-419084044>)

Em artigo publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, disponível no portal <https://www4.tce.sp.gov.br/transposicao-remanejamento-e-transferencia-orcamentaria-possibilidade-de-autorizacao-na-lei-de>, com o seguinte conteúdo: **Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), de autoria de Flavio Corrêa de Toledo Jr., Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).**

O próprio Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode, sim, autorizar transposições, remanejamentos e transferências:

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007)

Desse modo, considerando que o inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal requer que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro **obtenha autorização legislativa, não exigindo, contudo, que tal autorização processe-se através de lei específica**, há que observar o que preceitua a legislação local quanto ao assunto, visto que esta poderá exigir lei específica para tal autorização. Com efeito, se quisesse o constituinte lei específica, teria assim expressamente dito.



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

Observada a legislação local sobre o assunto - Lei Orgânica do Município de Ribeirão das Neves, não há exigência de lei específica para que se proceda o remanejamento, a transferência e a transposição de recursos, nos termos do disposto no inciso VI, do artigo 136, já transcrito acima.

Tendo em vista que a exigência constitucional consiste na prévia autorização legislativa, logo, basta que tal autorização ocorra através de lei ordinária, exceto quando a legislação local exigir que seja através de lei específica, o que não é o caso da Lei Orgânica do Município de Ribeirão das Neves.

De mais a mais, sérios transtornos operacionais entravam a Administração toda vez que necessárias leis próprias, específicas, para as realocações orçamentárias entre diferentes categorias de programação.

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.

IV - Art. 5º: (§ 5º do artigo 47 do Projeto de Lei nº 031/2020)

Redação original:

Art. 47

.....

§ 5º 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 modificativa:

Art. 47.....

.....

§ 5º Durante a execução orçamentária, as fontes de recursos previstas poderão ser alteradas ou novas poderão ser incluídas, mediante lei específica."

Razões e justificativas do veto:

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas respondeu 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.



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

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 Consultante 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 Consultante 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. (grifei)

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).

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

Disponível

<https://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1090082>

em

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



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

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:

(...) 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 e 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.



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

(disponível no portal www.tcjuris.tce.mg.gov.br)

Desse modo considerando que a autorização poderá estar contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como foi adotado pela administração pública municipal, nas leis de diretrizes orçamentárias de anos anteriores - Leis Municipais n.ºs 3.824/2017 (LDO 2018), 3.919/2018 (LDO 2019) e 4.033/2019 (LDO 2020), disponíveis para consulta no portal <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/ribeiraodasneves>, bem como no Projeto de Lei n.º 031/2020 (LDO 2021), os procedimentos serão executados através de Decreto do Poder Executivo.

Considerando o § 2º do mesmo artigo 47 (que não foi objeto de emenda) 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 § 5º do mesmo artigo 47 (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 § 2º exige regulamentação 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, devendo ser reconhecida sua inconstitucionalidade/ilegalidade da aludida alteração.

V - Art. 6º: (artigo 49 do Projeto de Lei nº 031/2020)

Redação original:

Art. 49. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, autorizados nos últimos quatro meses do exercício, conforme disposto no art. 167, § 2º, da Constituição da República, será efetivada mediante decreto do Prefeito Municipal, utilizando os recursos previstos no art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Redação alterada pela emenda modificativa:

Art. 49. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, autorizados nos últimos quatro meses do exercício, conforme disposto no art. 167, § 2º, da Constituição da República, será efetivada mediante lei específica, utilizando os recursos previstos no art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Razões e justificativas do veto



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

A lei orçamentária anual, quando da sua aprovação, conterá 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 a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais classificam-se em:

- suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

O crédito suplementar destina-se ao reforço de dotação já existente, pois são utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. Sua abertura depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Cabe ressaltar que a lei orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite.

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. (grifamos)**



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

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 (grifamos).**

Além disso, dada a celeridade que o crédito necessita, não há necessidade de ofício ou projeto de lei, exclusivamente de decreto do Poder Executivo. A utilização desses créditos ocorre em virtude de situações extraordinárias como despesas urgentes e imprevistas, por isso sua utilização é bastante restrita.

Vejamos o que estabelece a legislação vigente:

Lei Federal 4.320/64:

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.

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;

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

.....

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles 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,



Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

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

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



Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

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.

.....

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.

Assim, o Projeto de Lei nº 031-C/2020, incorre em inconstitucionalidade material por violar as regras financeiras atinentes ao orçamento público, nos aspectos referenciados, contrariando normas estabelecidas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 4.320/64.

Ademais, a alocação dos recursos para o próximo ano deverá respeitar o intenso processo de agravamento da crise causada pela pandemia do novo coronavírus no Município e em todo o Brasil. A Administração Pública Municipal está 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).

Portanto, considerando tais argumentos, demonstrado os óbices que impedem a sanção das emendas modificativas aprovadas, por meio da Emenda nº 001-C/2020, inseridas na Proposição de Lei nº 050/2020, referente ao Projeto de Lei nº 031/2020, de autoria do Executivo Municipal, por serem inconstitucionais e, à vista das razões apresenta-





Prefeitura Municipal de
RIBEIRÃO DAS NEVES

Administração 2017-2020

das, vejo-me na obrigação de fazer uso do VETO PARCIAL, 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 A EMENDA MODIFICATIVA Nº 001-2020 AO PROJETO DE LEI Nº 026-C/2020, APROVADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES, DEVOLVENDO-A PARA QUE SE MANIFESTEM SOBRE O VETO ORA APRESENTADO, 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

Exmo. Sr.

DARIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG