

Cachoeiro de Itapemirim/ES, 27 de agosto de 2024.

**OF/GAP/Nº 275/2024**

Exmº. Sr.  
**BRÁS ZAGOTTO**  
Presidente da Câmara Municipal  
Nesta

Senhor Presidente,

Estamos encaminhando, em anexo, NOVA MENSAGEM ao Projeto de Lei nº 070/2024 (nº desse Legislativo Municipal) que "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A SUPLEMENTAR DOTAÇÕES ABERTAS ATRAVÉS DE CRÉDITOS ESPECIAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.", para que seja anexada ao Processo nº 15966/2024, de 07/08/2024, que tramita nessa Casa de Leis, em substituição à mensagem inicialmente encaminhada.

Na nova mensagem, encaminha-se o endereço eletrônico de acesso ao Manual de Contabilidade aplicada ao setor público - MCASP, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>, onde aborda no **item 4.3 - "Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais"**, página 103, a seguinte definição relevante para o contexto em questão:

*"O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais e extraordinários."*

Em outras palavras, o MCASP sugere a implementação de uma regra específica para a suplementação de uma dotação que tenha sido aberta por meio de lei de crédito especial.

Assim sendo, para melhor explicação do projeto, solicitamos seja juntada a nova mensagem ao respectivo projeto legislativo, que segue anexa ao presente ofício, bem como o **item 4.3, páginas 102/105**, do referido Manual de Contabilidade.

Atenciosamente,

**VICTOR DA SILVA COELHO**  
Prefeito Municipal

Rua Brahim Antônio Seder, 96/102 • Centro  
Cachoeiro de Itapemirim • ES • CEP 29300-060

w w w . c a c h o e i r o . e s . g o v . b r



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200310038003800390034003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

# MENSAGEM

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

Estamos encaminhando à apreciação dessa Douta Câmara Municipal, o Projeto de Lei nº 025/2024 (nº do Executivo Municipal), que **autoriza ao Poder Executivo Municipal a suplementar dotações abertas através de créditos especiais no orçamento de 2024.**

O art. 2-A do presente Projeto de Lei autoriza, até o limite de 5% do valor total do orçamento de 2024, os créditos adicionais destinados a suprir insuficiências nas dotações abertas por créditos especiais. Sobre esse dispositivo legal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 10ª edição, Publicado em Dezembro de 2023, disponível no endereço eletrônico <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>, aborda no **item 4.3 - "Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais"**, página 103, a seguinte definição relevante para o contexto em questão:

*"O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais e extraordinários."*

Em outras palavras, o MCASP sugere a implementação de uma regra específica para a suplementação de uma dotação que tenha sido aberta por meio de lei de crédito especial.

Nesse contexto, observa-se que a inserção do art. 2-A nas Leis nºs 8.130 e nº 8.131 de 20 de junho de 2024, trata apenas da suplementação de uma dotação aberta por lei específica de crédito especial, indicando que a dotação já existe. Portanto, não há contradição com os incisos V e VII do art. 106 da Lei Orgânica Municipal, uma vez que o valor máximo para essas suplementações, limitado a 5% do valor total do orçamento, não caracteriza uma autorização para crédito ilimitado.

Adicionalmente, é relevante ressaltar que a autorização para crédito especial não implica na concessão de crédito de forma ilimitada, mas sim na adequação e complementação de dotações orçamentárias já existentes. Dessa forma, a observância rigorosa dos limites estabelecidos pela legislação é fundamental para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Rua Brahim Antônio Seder, 96/102 • Centro  
Cachoeiro de Itapemirim • ES • CEP 29300-060

www.cachoeiro.es.gov.br



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200310038003800390034003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Lembramos que situação idêntica ocorreu no exercício de 2023, ou seja, a supressão do artigo referente a suplementação de 5% em dotações abertas por crédito especial, nas Leis Municipais nºs 8.030, 8.031 e 8.032/2023. Os respectivos percentuais foram posteriormente incluídos nas referidas leis por meio da Lei Municipal nº 8.043 de 03 de agosto de 2023.

Ademais, para corroborar o exposto e demonstrar a legalidade do Projeto de Lei encaminhado por este Poder Executivo, é importante mencionar o disposto na Lei Municipal nº 8.051, de 06 de setembro de 2023. Essa lei tem como finalidade autorizar a abertura de crédito especial para inclusão de despesas não previstas na Câmara Municipal. No art. 3º da mencionada Lei, há a previsão de que "Ficam autorizados, até o limite de 5% do valor total do orçamento de 2023, os créditos adicionais destinados a suprir insuficiências nas dotações abertas por créditos especiais".

À vista disso, destaca-se que o artigo do Projeto de Lei encaminhado a Vossas Excelências é idêntico ao artigo aprovado na Lei Municipal nº 8.051/2023. Portanto, não há ilegalidade, uma vez que tal previsão está em conformidade com os preceitos legais e adere às boas práticas contábeis aplicadas ao setor público.

Face ao exposto, esperamos seja o presente Projeto de Lei apreciado pelos nobres Vereadores e aprovado na forma legal.

Cordiais Saudações,

**VICTOR DA SILVA COELHO**  
**Prefeito Municipal**

Rua Brahim Antônio Seder, 96/102 • Centro  
Cachoeiro de Itapemirim • ES • CEP 29300-060

w w w . c a c h o e i r o . e s . g o v . b r



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200310038003800390034003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Exemplos (não exaustivos):

Grupo de Natureza de Despesa	Elemento de Despesa
1 – Pessoal e Encargos Sociais	01 – Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas 03 – Pensões 04 – Contratação por Tempo Determinado 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil 13 – Obrigações Patronais 16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil 17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar
2 – Juros e Encargos da Dívida	21 – Juros sobre a Dívida por Contrato 22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato 23 – Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária 24 – Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
3 – Outras Despesas Correntes	30 – Material de Consumo 32 – Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita 33 – Passagens e Despesas com Locomoção 35 – Serviços de Consultoria 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física 37 – Locação de Mão-de-Obra 38 – Arrendamento Mercantil 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica 40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica 85 – Contrato de Gestão
4 – Investimentos	30 – Material de Consumo 33 – Passagens e Despesas com Locomoção 40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica 51 – Obras e Instalações 52 – Equipamentos e Material Permanente 61 – Aquisição de Imóveis
5 – Inversões Financeiras	61 – Aquisição de Imóveis 63 – Aquisição de Títulos de Crédito 64 – Aquisição de Títulos Representativos Capital já Integralizado
6 – Amortização da Dívida	71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado 72 – Principal da Dívida Mobiliária Resgatado 73 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada

### 4.3. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS INICIAIS E ADICIONAIS

A autorização legislativa para a realização da despesa constitui crédito orçamentário, que poderá ser inicial ou adicional.

Por crédito orçamentário inicial, entende-se aquele aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais não dependentes.

O orçamento anual consignará importância para atender determinada despesa a fim de executar ações que lhe caiba realizar. Tal importância é denominada de dotação.



Conforme estabelece o art. 6º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001, na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa quanto à sua natureza far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

A Lei nº 4.320/1964, apesar de não instituir formalmente o orçamento-programa, introduziu em seus dispositivos a necessidade de o orçamento evidenciar os programas de governo.

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A partir da edição da Portaria MOG nº 42/1999 aplicada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, passou a ser obrigatória a identificação, nas leis orçamentárias, das ações em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais:

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Dessa forma, é consolidada a importância da elaboração do orçamento por programa com a visão de que o legislativo aprova as ações de governo buscando a aplicação efetiva do gasto, e não necessariamente os itens de gastos. A ideia é mostrar à população e ao legislativo o que será realizado em um determinado período, por meio de programas e ações e quanto eles irão custar à sociedade e não o de apresentar apenas objetos de gastos que isoladamente não garantem a transparência necessária.

A aprovação e a alteração da lei orçamentária elaborada até o nível de elemento de despesa poderá ser mais burocrática e, conseqüentemente, menos eficiente, pois exige esforços de planejamento em um nível de detalhe que nem sempre será possível ser mantido. Por exemplo, se um ente tivesse no seu orçamento um gasto previsto no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e pudesse realizar esse serviço com uma pessoa física, por um preço inferior, uma alteração orçamentária por meio de lei demandaria tempo e esforço de vários órgãos, o que poderia levar em alguns casos, a contratação de um serviço mais caro. No entanto, sob o enfoque de resultado, pouco deve interessar para a sociedade a forma em que foi contratado o serviço, se com pessoa física ou jurídica, mas se o objetivo do gasto foi alcançado de modo eficiente.

Observa-se que a identificação, nas leis orçamentárias, das funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, em conjunto com a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, atende ao princípio da especificação.

Por meio dessa classificação, evidencia-se como a Administração Pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins.

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais. Por crédito adicional, entendem-se as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária.

Conforme o art. 41 da Lei nº 4.320/1964, os créditos adicionais são classificados 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.

O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente,



pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais e extraordinários.

A Lei nº 4.320/1964 determina, nos arts. 42 e 43, que os créditos suplementares e especiais serão abertos por decreto do poder executivo, dependendo de prévia autorização legislativa, necessitando da existência de recursos disponíveis e precedida de exposição justificada. Na União, para os casos em que haja necessidade de autorização legislativa para os créditos adicionais, estes são considerados autorizados e abertos com a sanção e a publicação da respectiva lei.

Consideram-se recursos disponíveis para fins de abertura de créditos suplementares e especiais, conforme disposto no §1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964:

- 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;
- IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

A Constituição Federal de 1988, no §8º do art. 166, estabelece que os recursos objeto de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária que ficarem sem destinação podem ser utilizados como fonte hábil para abertura de créditos especiais e suplementares, mediante autorização legislativa.

A reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, poderá ser utilizada para abertura de créditos adicionais, visto que não há execução direta da reserva.

O art. 44 da Lei nº 4.320/1964 regulamenta que os créditos extraordinários devem ser abertos por decreto do poder executivo e submetidos ao poder legislativo correspondente. Na União, esse tipo de crédito é aberto por medida provisória do Poder Executivo e submetido ao Congresso Nacional.

A vigência dos créditos adicionais restringe-se ao exercício financeiro em que foram autorizados, exceto os créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, que poderão ter seus saldos reabertos por instrumento legal apropriado, situação na qual a vigência fica prorrogada até o término do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º, Constituição Federal).

Ressalte-se que, na União, as alterações dos atributos do crédito orçamentário, constantes da Lei Orçamentária da União, tais como modalidade de aplicação, identificador de resultado primário (RP), identificador de uso (IU) e fonte de recursos (FR) não são caracterizadas como créditos adicionais por não alterarem o valor das dotações. Essas alterações são denominadas “outras alterações orçamentárias” e são realizadas por meio de atos infra legais, observadas as autorizações constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro correspondente.

Além dos créditos adicionais, outras alterações orçamentárias podem ser feitas no orçamento, como por exemplo nos casos de transposição, remanejamento ou transferência.

Os termos transposição, remanejamento e transferência não foram previstos na Lei nº 4.320/1964, visto que surgiram no texto constitucional de 1988 e não se confundem com o conceito de créditos adicionais. Os termos transposição, remanejamento e transferência estão associados a duas situações: realocação de recursos de uma categoria de programação para outra e destinação de recursos de um órgão para outro. Nesse sentido, a doutrina faz a seguinte distinção:

- Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão;
- Remanejamento são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro;
- Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesa, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

Observa-se que o inciso VI do art. 167, da Constituição Federal preceitua que é vedado 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. Entretanto, o parágrafo 5º traz a



seguinte exceção: “A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo”.

## 4.4. ETAPAS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

### 4.4.1. Planejamento

A etapa do planejamento abrange, de modo geral, toda a análise para a formulação do plano e ações governamentais que servirão de base para a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira, e o processo de licitação e contratação.

#### 4.4.1.1. Fixação da Despesa

A fixação da despesa refere-se aos limites de gastos, incluídos nas leis orçamentárias com base nas receitas previstas, a serem efetuados pelas entidades públicas. A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento e compreende a adoção de medidas em direção a uma situação idealizada, tendo em vista os recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo.

Conforme art. 165 da Constituição Federal de 1988, os instrumentos de planejamento compreendem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O processo da fixação da despesa orçamentária é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo por meio da lei orçamentária anual, ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais no decorrer da vigência do orçamento.

#### 4.4.1.2. Descentralizações de Créditos Orçamentários

As descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária.

As descentralizações de créditos orçamentários não se confundem com transferências e transposição, pois:

- a. Não modificam a programação ou o valor de suas dotações orçamentárias (créditos adicionais); e
- b. Não alteram a unidade orçamentária (classificação institucional) detentora do crédito orçamentário aprovado na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

Quando envolver unidades gestoras de um mesmo órgão tem-se a descentralização interna, também chamada de provisão. Se, porventura, ocorrer entre unidades gestoras de órgãos ou entidades de estrutura diferente, ter-se-á uma descentralização externa, também denominada de destaque.

Na descentralização, as dotações serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objetivo previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitadas fielmente a classificação funcional e a estrutura programática. Portanto, a única diferença é que a execução da despesa orçamentária será realizada por outro órgão ou entidade.

A execução de despesas da competência de órgãos e unidades do ente da Federação poderá ser descentralizada ou delegada, no todo ou em parte, a órgão ou entidade de outro ente da Federação, desde que não haja legislação contrária e demonstre viabilidade técnica.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200310038003800390034003A005000

Assinado eletronicamente por **Poder Executivo Municipal** em 27/08/2024 17:41

Checksum: 1546FCC7F12153BCC02067E5EEB664306A610F7F6B712D804267FE59F03DA3E2



---

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310038003800390034003A005000, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.