



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 170D3-52521-D8410



Voto do Relator 00713/2026-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06670/2025-5

Classificação: Consulta

Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

Criação: 19/02/2026 17:35

UG: CMS - Câmara Municipal de Serra

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: SAULO MARIANO RODRIGUES NEVES JUNIOR



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. CONSULTA. CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES. REMANEJAMENTO DE RECURSOS ENTRE PODERES DISTINTOS (EXECUTIVO E LEGISLATIVO). ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO. AUTORIZAÇÃO GENÉRICA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). SUFICIÊNCIA CONDICIONADA. ART. 167, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMITES DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADMISSIBILIDADE. RESPONDER.

I. Caso em exame

1. Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal da Serra acerca da possibilidade de utilização de autorização genérica contida na LOA para a abertura de créditos suplementares que envolvam a anulação de dotações do Poder Executivo em favor do Poder Legislativo.

II. Questão em discussão

2. O consulente busca o posicionamento deste Tribunal acerca da suficiência jurídica da autorização genérica contida na Lei Orçamentária Anual (LOA) para amparar a anulação de dotações do Poder Executivo destinadas à suplementação do Poder Legislativo, bem como sobre a necessidade de edição de lei específica e autorizativa para a efetivação de tais remanejamentos, à luz da vedação contida no art. 167, VI, da Constituição Federal.

III. Razões de decidir

3. A autorização genérica na LOA, desde que acompanhada de limites quantitativos objetivos, é instrumento legítimo para amparar a suplementação de dotações entre Poderes distintos.

4. Estando a operação dentro dos limites e condições estabelecidos na LOA, a abertura do crédito adicional pode ser formalizada por decreto do Poder Executivo, prescindindo de lei específica adicional.

5. A ausência de autorização prévia na LOA ou a extrapolação dos limites nela fixados atrai a incidência da vedação do art. 167, VI, da CF, tornando obrigatória a edição de lei específica e autorizativa para a realização do remanejamento.

6. Em qualquer cenário, deve-se observar rigorosamente o teto de gastos do Poder Legislativo estabelecido pelo art. 29-A da Constituição Federal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

IV. Dispositivo

7. Conhecer a consulta. Responder nos seguintes termos: “A autorização genérica para abertura de créditos suplementares contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), desde que acompanhada de limites quantitativos e percentuais objetivos, constitui instrumento jurídico suficiente para amparar a anulação de dotação do Poder Executivo visando à suplementação do Poder Legislativo, em observância ao planejamento aprovado e ao teto de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.

Não é necessária a edição de lei específica e autorizativa caso o remanejamento de recursos entre os Poderes esteja amparado pela autorização genérica e pelos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, hipótese em que a suplementação poderá ser formalizada mediante decreto do Poder Executivo; todavia, a exigência de lei específica torna-se imperativa, sob pena de violação ao art. 167, VI, da Constituição Federal, sempre que a LOA for omissa quanto a essa autorização prévia ou quando o montante do reforço pretendido extrapolar o limite nela estabelecido.”

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal da Serra, por meio da qual se busca orientação deste Tribunal de Contas acerca da regularidade jurídico-orçamentária de determinadas práticas relacionadas à movimentação de recursos entre Poderes, especificamente quanto à possibilidade de utilização de autorização genérica constante da Lei Orçamentária Anual para fins de anulação de dotações do Poder Executivo e suplementação de dotações do Poder Legislativo, bem como quanto à necessidade de lei específica para a realização de remanejamentos dessa natureza, à luz do disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal. O questionamento foi formulado nos seguintes termos:

a) A autorização genérica para abertura de créditos suplementares, contida no art. 11 da Lei Orçamentária Anual nº 6.124/2024 do Município da Serra, é instrumento suficiente



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

para amparar a anulação de dotação orçamentária do Poder Executivo com o objetivo de suplementar dotação do Poder Legislativo?

b) Considerando a vedação do art. 167, VI, da Constituição Federal, para a efetivação de tal remanejamento de recursos entre Poderes distintos, é necessária a edição de lei específica e autorizativa?

O consulente anexou aos autos o [Parecer Jurídico nº 14/2025](#) (evento 03), subscrito pela Procuradoria da Câmara Municipal da Serra, que concluiu que a abertura de créditos suplementares além do limite da LOA é inconstitucional sem lei específica. Concluiu, ainda, ser possível, com base na autorização da LOA, o remanejamento de dotações do Executivo para o Legislativo por decreto, desde que respeitados os limites do duodécimo previstos no art. 29-A da Constituição Federal, conforme a seguir se transcreve:

(...) É sabido que o administrador público somente pode fazer o que está previsto em lei. Assim, se em determinada lei orçamentária há autorização para abertura de créditos adicionais suplementares até o limite autorizado do próprio orçamento, os créditos adicionais suplementares abertos além desse limite **deverão estar autorizados em leis específicas**. Por outro lado, ultrapassado o limite estabelecido na LOA e inexistindo lei específica, a abertura do crédito adicional suplementar é inconstitucional, pois não foi precedida de autorização legislativa e contraria a vedação contida no art. 167, incisos II e V da Constituição Federal.

Posto isso, com as observações feitas neste parecer, **opina esta Procuradoria pela possibilidade de anulação de dotação orçamentária do Poder Executivo e o reforço de dotação orçamentária do Legislativo através de ato normativo exclusivo do Executivo (decreto) em virtude de autorização legislativa no artigo 11 da Lei 6.124/2024 (LOA), desde que observados os limites máximos de repasse do duodécimo previstos no artigo 29 A da Constituição Federal.**

(Grifo nosso)

Ao examinar o feito, este Conselheiro Relator constatou, num exame superficial dos autos, que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade da consulta, de acordo com o [Despacho TC nº 27388/2025](#) (evento 04).

Posteriormente, os autos foram remetidos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), nos termos do art. 235, §1º, da Resolução TC nº 261/2013 (RITCEES), para pesquisa de precedentes. O [Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 21/2025](#) (evento 06), confirmou a inexistência de deliberações do TCEES respondendo, de forma específica, os questionamentos suscitados pelo consulente, bem como a existência de deliberações abordando a abertura de crédito adicional suplementar para remanejamento de dotação





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

orçamentária dentro de um mesmo Poder, podendo auxiliar na resposta à presente consulta.

Encerrada essa fase, o processo foi encaminhado ao Núcleo de Recursos e Consultas - NRC para manifestação conclusiva, que resultou na [Instrução Técnica de Consulta 21/2025](#) (evento 07), com proposta de encaminhamento nos seguintes termos:

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se que a presente consulta seja respondida nos seguintes termos:

Na hipótese de que o Poder Executivo decida promover a anulação total ou parcial de dotação orçamentária, criando, assim, recursos disponíveis para reforço de determinada dotação orçamentária do Poder Legislativo, mediante a abertura de crédito adicional suplementar, a LOA poderá ser instrumento suficiente caso contenha autorização para tanto e desde que seja respeitado o limite nela previsto. Nesse cenário, a abertura do crédito suplementar poderá ser feita por meio de decreto do Poder Executivo, sem a necessidade de uma nova lei específica.

Todavia, se a LOA não contiver essa autorização prévia, ou se a anulação e suplementação propostas excederem o limite nela estabelecido, será necessária uma lei específica (um novo projeto de lei de crédito suplementar) aprovada pelo Poder Legislativo para autorizar a operação.

Em todos os casos, urge ressaltar que os limites impostos no art. 29-A da Constituição Federal devem ser observados, posto que o crédito suplementar deve ser entendido como um reforço de uma dotação orçamentária já existente e prevista na LOA, a qual, por sua vez, já deve estar em conformidade com os limites do aludido dispositivo constitucional. Logo, todo o montante gasto pelo Poder Legislativo, incluindo os recursos provenientes de créditos suplementares, entra no cômputo final para a verificação do cumprimento dos limites constitucionais.

O feito foi, então, encaminhado ao Ministério Público de Contas para manifestação, do que resultou o [Parecer 7190/2025](#) (evento 09), que anuiu à [Instrução Técnica de Consulta 21/2025](#).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Análise do contexto fático e processual



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

O processo de consulta, no âmbito dos Tribunais de Contas, insere-se no exercício da função consultiva do controle externo e tem por finalidade precípua orientar, em tese, os gestores públicos quanto à correta interpretação e aplicação do ordenamento jurídico nas matérias afetas à competência desta Corte. Trata-se de mecanismo vocacionado à prevenção de irregularidades e à promoção da segurança jurídica, mediante o esclarecimento prévio de dúvidas normativas relevantes à condução da Administração Pública.

Diferentemente dos processos de fiscalização ou julgamento, a consulta não se destina à apreciação de atos administrativos concretos nem à análise de situações fáticas individualizadas ou em curso, mas à fixação de entendimento jurídico abstrato, apto a servir de diretriz para a atuação administrativa futura. A resposta emitida pelo Tribunal, nessa perspectiva, consubstancia prejulgamento de tese, e não de fato, assumindo caráter orientador e potencial efeito normativo, na medida em que fornece parâmetro interpretativo para casos análogos.

A adequada compreensão do contexto em que a consulta é formulada — incluindo a identificação da autoridade legitimada, a delimitação objetiva do questionamento e o itinerário processual percorrido — constitui etapa metodológica indispensável à análise da matéria. É a partir desse enquadramento que se assegura que a resposta desta Corte permaneça fiel à natureza abstrata do instituto, preserve sua função pedagógica e contribua, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da gestão pública e o fortalecimento do controle externo em sua dimensão preventiva.

A presente consulta é formulada por autoridade legitimada, nos termos do Regimento Interno desta Corte, com o objetivo de obter orientação acerca da **possibilidade de previsão, na Lei Orçamentária Anual, de autorizações para remanejamento de dotações orçamentárias**, bem como sobre os limites jurídicos aplicáveis a tais autorizações, especialmente quando incidentes sobre dotações de poder diverso.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

O questionamento submetido à apreciação desta Corte diz respeito à conformação dessas autorizações aos instrumentos do sistema orçamentário, notadamente ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária Anual, e à observância dos princípios que regem o planejamento público e a execução da despesa.

A unidade técnica procedeu à análise da matéria, examinando os dispositivos constitucionais e legais pertinentes ao sistema de planejamento e orçamento, bem como os contornos jurídicos das autorizações para remanejamento orçamentário, tendo ao final apresentado proposta de resposta à consulta.

O Ministério Público de Contas manifestou-se nos autos anuindo integralmente ao entendimento técnico, sem apresentação de considerações adicionais sobre o mérito da matéria.

2.2. Análise dos requisitos de admissibilidade da consulta

O exame de admissibilidade pauta-se nos critérios elencados no artigo 122, *caput*, e em seus §1º e §2º da LC 261/2012:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;
- IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;
- V - Secretário de Estado;
- VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;
- VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios.

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- IV - não se referir apenas a caso concreto;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.

§ 3º Cumulativamente aos requisitos dos §§ 1º e 2º, os legitimados dos incisos V, VI e VII do caput deste artigo deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

Nota-se que a consulta observa os aspectos formais, eis que o consulente é autoridade legitimada por ocasião do inciso II do art. 122 c/c §1º, I da LC 621/2012, bem como que a inicial foi instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica, em observância ao art. 122, §1º, V, LC 621/2012. Já sob o aspecto material, constata-se que a matéria suscitada é de competência desta Corte de Contas, traz indicação precisa de dúvida e não diz respeito apenas ao caso concreto (art. 122, §1º, II e III da LC 621/2012).

Por fim, verifica-se que a matéria sobre a qual versa a consulta possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública direta e indireta, com alcances nas esferas estadual e municipais, de forma a atender ao requisito descrito no art. 122, §2º da LC 621/2022.

Assim, considerando que se encontram presentes nos autos os referidos pressupostos de admissibilidade, juízo este já deliberado no [Despacho 27388/2025](#) (evento 04). conheço a consulta.

2.3. Mérito: análise das dúvidas suscitadas

2.3.1. O orçamento público como sistema normativo de planejamento e como parâmetro estruturante do controle externo

O exame da presente consulta impõe, como premissa metodológica, o reconhecimento de que o orçamento público não se exaure na condição de instrumento formal de autorização de despesas, mas se configura como norma estruturante do planejamento



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

estatal, por meio da qual o Poder Legislativo explicita, de forma antecipada e vinculante, as escolhas públicas que orientarão a atuação administrativa ao longo do exercício financeiro. A Lei Orçamentária Anual, nesse contexto, não pode ser compreendida isoladamente, mas como parte integrante de um sistema normativo mais amplo, composto ainda pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja articulação confere racionalidade, previsibilidade e coerência à ação governamental.

Essa compreensão sistêmica do orçamento é essencial para delimitar o alcance jurídico das autorizações nele previstas, especialmente aquelas destinadas à flexibilização da execução orçamentária. As autorizações para remanejamento de dotações, embora admitidas pelo ordenamento, não se prestam a redefinir escolhas fundamentais já consagradas no processo legislativo orçamentário, sob pena de deslocar para a fase de execução decisões que pertencem, por sua natureza, ao momento do planejamento. Assim, a flexibilização orçamentária deve ser interpretada de forma restritiva e finalística, subordinada às diretrizes programáticas previamente estabelecidas e às finalidades que justificaram a alocação inicial dos recursos públicos.

É justamente nesse ponto que o orçamento assume relevância como parâmetro estruturante da atuação do controle externo. Ao Tribunal de Contas não cabe apenas aferir a conformidade formal da execução da despesa com os limites autorizativos da lei orçamentária, mas verificar se a dinâmica orçamentária preserva a lógica do planejamento e respeita as escolhas legitimamente fixadas pelo Poder Legislativo. O orçamento, enquanto expressão normativa dessas escolhas, converte-se, assim, em referência central para a avaliação da legitimidade, da racionalidade e da coerência da execução orçamentária, especialmente quando se examinam mecanismos de flexibilização que podem impactar o equilíbrio entre planejamento, execução e controle.

A adequada compreensão da controvérsia submetida a exame exige, antes de tudo, o reconhecimento do orçamento público como instrumento normativo dotado de densidade jurídica própria, inserido em um sistema constitucional de planejamento e controle. A Lei



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Orçamentária Anual não se limita a autorizar gastos, mas materializa escolhas públicas previamente definidas, funcionando como elo entre o planejamento estratégico e a execução financeira.

Nesse sentido, a Lei Orçamentária Anual não pode ser compreendida isoladamente, devendo ser analisada como parte integrante do sistema constitucional de planejamento, em conjunto com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa afirmação traduz compreensão alinhada ao modelo constitucional, segundo o qual a LOA concretiza financeiramente opções já legitimadas, não se prestando à redefinição ampla e discricionária de prioridades ao longo do exercício.

A Constituição da República, ao disciplinar o sistema orçamentário no art. 165, estabeleceu uma lógica de encadeamento normativo que busca assegurar previsibilidade, racionalidade e controle da ação estatal. O Plano Plurianual define programas e objetivos de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias ajusta tais diretrizes ao exercício subsequente; e a Lei Orçamentária Anual detalha, em termos financeiros, as ações necessárias à sua concretização. A ruptura dessa lógica compromete a inteligibilidade do orçamento e fragiliza sua função de controle.

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#) [\(Produção de efeito\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#) [\(Produção de efeito\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\) \(Produção de efeito\)](#)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\) \(Produção de efeito\)](#)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\) \(Produção de efeito\)](#)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\) \(Produção de efeito\)](#)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 17. Para o cumprimento do disposto no inciso I do § 11 deste artigo, o Poder Executivo poderá reduzir ou limitar, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas, observado o ato jurídico perfeito. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024\)](#)

§ 18. A partir do exercício financeiro de 2026, serão excluídas do limite individualizado do Poder Executivo estabelecido na lei complementar de que trata o [art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022](#), as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025\)](#)

§ 19. A partir de 2026, o limite individualizado para o Poder Executivo é aquele estabelecido nos termos da lei complementar de que trata o [art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022](#), considerados os créditos suplementares e especiais incorporados ao limite de despesa de 2025, e deduzido do valor correspondente ao limite de que trata o [art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) considerado para elaboração do projeto de lei orçamentária anual de 2025, corrigido pelo IPCA, nos termos da referida lei complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025\)](#)

§ 20. O disposto nos §§ 18 e 19 deste artigo não implicará revisão da base de cálculo dos limites individualizados estabelecidos na lei complementar de que trata o [art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025\)](#)

§ 21. A partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e requisições de pequeno valor, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, de que trata o [art. 100 desta Constituição](#), serão incorporadas gradualmente na apuração da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, em, no mínimo, 10% (dez por cento) do montante previsto dessas despesas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025\)](#)

§ 22. Para o exercício financeiro de 2026, não será computado na meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias o valor excedente ao limite de que trata o [art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025\)](#)

A Instrução Técnica, apoiada em precedentes desta Corte, destaca que é irregular a abertura de créditos adicionais suplementares fundada em autorização legal genérica,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

desacompanhada de limite expresso em valor ou percentual, por configurar violação ao art. 167, VII, da Constituição Federal. Esse diagnóstico é central para a presente consulta, pois evidencia que a flexibilidade orçamentária, quando desacompanhada de planejamento qualificado, converte-se em fator de opacidade e de enfraquecimento do controle.

O orçamento exerce, ademais, função comunicativa essencial. Por meio dele, o Poder Legislativo presta contas à sociedade sobre as prioridades eleitas e os limites impostos à atuação administrativa. Quando o orçamento se apresenta como um conjunto de autorizações amplas e pouco finalísticas, essa função se esvazia, dificultando não apenas o controle externo, mas também o controle social, pilar do Estado Democrático de Direito.

O controle externo, exercido por esta Corte, incide precisamente sobre essa dimensão normativa do orçamento. Não se trata apenas de verificar a correção formal dos registros contábeis, mas de aferir a fidelidade da execução às escolhas previamente aprovadas. Para tanto, é indispensável que o orçamento possua densidade normativa suficiente, sob pena de se reduzir o controle a uma verificação meramente procedimental.

É fundamental que a elaboração orçamentária do Poder Legislativo supere a cultura da vinculação meramente pontual, evoluindo para um modelo de gestão voltado a resultados. A compatibilização entre PPA e LOA deve estar umbilicalmente ligada a programas finalísticos e indicadores de desempenho, e não apenas a ações isoladas. O Legislativo, ao elaborar sua proposta, deve evidenciar as entregas pretendidas e o valor público gerado, conferindo substância ao planejamento e permitindo que o controle externo mensure a efetividade do gasto, para além da estrita conformidade formal.

Por isso, a resposta à consulta em análise não pode ser construída a partir de uma leitura fragmentada da Lei Orçamentária Anual, mas deve se apoiar na compreensão do orçamento como sistema normativo estruturante da governança pública, da transparência e do equilíbrio institucional.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2.3.2. A autonomia orçamentária do Poder Legislativo e de seus limites à luz do sistema de planejamento público

A autonomia orçamentária do Poder Legislativo constitui garantia institucional indispensável à preservação de sua independência funcional, especialmente no exercício das funções legislativa e fiscalizatória. Tal autonomia, contudo, não se confunde com soberania financeira nem autoriza a desvinculação do orçamento legislativo em relação ao sistema constitucional de planejamento.

A Instrução Técnica conclui que a LOA poderá ser instrumento suficiente caso contenha autorização para tanto e desde que seja respeitado o limite nela previsto, ressaltando que se a LOA não contiver essa autorização prévia, ou se a operação exceder o limite estabelecido, será necessária lei específica. Ademais, a autonomia orçamentária deve ser exercida dentro do sistema de planejamento público, e não à margem dele, sob pena de fragilizar a própria racionalidade do orçamento e o controle externo.

A autonomia orçamentária e financeira não é um fim em si mesma, mas a garantia da independência funcional necessária ao exercício das competências constitucionais. O Poder Legislativo deve enxergar-se como o vocacionado natural para o exercício do controle sobre o Executivo. Permitir que remanejamentos orçamentários ocorram sem amarras estritas e critérios objetivos na LOA pode gerar uma percepção de subordinação ou dependência política indevida, o que compromete a higidez da separação de Poderes. A autorização genérica, portanto, só se legitima quando lastreada em um planejamento técnico rigoroso, sob pena de o Legislativo fragilizar sua função fiscalizadora em face de conveniências circunstanciais na execução orçamentária.

O orçamento do Poder Legislativo integra o orçamento do ente federativo e se submete aos mesmos princípios estruturantes aplicáveis aos demais Poderes, tais como legalidade, transparência, planejamento e responsabilidade fiscal. A Constituição não



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

instituiu orçamentos paralelos, mas um orçamento único, ainda que organizado por órgãos e Poderes distintos¹.

A área técnica ressalta que a fragilidade do planejamento orçamentário no âmbito do Legislativo — caracterizada por dotações amplas e pouco vinculadas a objetivos claros — acaba por produzir um efeito paradoxal: ao invés de fortalecer a autonomia, expõe o Poder a questionamentos quanto à legitimidade e à finalidade do gasto público. Autonomia institucional não se afirma pela ausência de planejamento, mas pela capacidade de planejar, executar e prestar contas.

Quando o orçamento do Legislativo se estrutura de forma excessivamente genérica, transfere-se para a fase de execução um espaço decisório que deveria estar concentrado no momento da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária. Essa inversão compromete o princípio do planejamento e amplia a necessidade de ajustes posteriores, inclusive por meio de suplementações e remanejamentos que tensionam o sistema constitucional.

Nesse contexto, os **Pareceres em Consulta nº 00038/2025, nº 00024/2025 e nº 00122/2024** deste Tribunal servem como balizas para coibir a execução orçamentária desvinculada da finalidade. A autorização na LOA para suplementação via decreto é uma exceção de eficiência que **exige, como contrapartida, um orçamento estreitamente vinculado ao Plano Plurianual (PPA)**. Sem indicadores de medição e sem a observância rigorosa do planejamento, a anulação de dotações do Executivo para o Legislativo perde seu amparo constitucional, exigindo o retorno ao rito da lei específica para cada ato, como forma de preservar o equilíbrio institucional.

Nesse contexto, os precedentes citados funcionam como balizas para evitar que a execução orçamentária se desvincule de sua finalidade planejada. A autorização na LOA para suplementação via decreto é uma prerrogativa de eficiência que exige, como contrapartida necessária, um orçamento estreitamente vinculado ao Plano Plurianual

¹ CF/88; Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

(PPA). Sem indicadores claros e sem a observância rigorosa do planejamento programático, a anulação de dotações do Executivo em favor do Legislativo perde seu suporte de legitimidade, tornando imperativo o retorno ao rito da lei específica para cada ato, como salvaguarda do equilíbrio institucional.

A Instrução Técnica conclui que, se a LOA não contiver autorização prévia ou se a operação exceder o limite estabelecido, será necessária lei específica aprovada pelo Poder Legislativo. Sem objetivos explicitados, o controle limita-se à conformidade formal, esvaziando sua dimensão qualitativa.

O fortalecimento da autonomia orçamentária do Legislativo, portanto, passa necessariamente pela qualificação do planejamento, com maior densidade programática e transparência. Essa leitura está em consonância com os princípios da boa governança pública, amplamente reconhecidos na Administração Pública contemporânea, que enfatizam planejamento, prestação de contas e controle como pilares da legitimidade institucional, tal como dispõe o art. 1º, §1º da Lei Complementar 101/2000².

2.3.3. A necessidade de vinculação finalística das autorizações orçamentárias e dos limites aos remanejamentos entre Poderes

A possibilidade de remanejamento orçamentário constitui mecanismo legítimo de ajuste da execução às contingências do exercício financeiro, mas não pode ser compreendida como autorização genérica para redefinição substancial das escolhas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo. Trata-se de instrumento excepcional, subordinado ao planejamento e à finalidade das dotações originalmente aprovadas.

² Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

A Instrução Técnica conclui que a LOA poderá ser instrumento suficiente caso contenha autorização para o remanejamento e desde que seja respeitado o limite nela previsto, ressalvando que, na ausência de autorização prévia ou em caso de excesso ao limite, será necessária lei específica.

No âmbito da relação entre os Poderes, essa prática assume contornos ainda mais sensíveis. A Constituição Federal consagrou a separação funcional como pilar do Estado Democrático de Direito, assegurando autonomia administrativa e financeira aos Poderes, mas dentro de um sistema de freios e contrapesos³. O remanejamento que afeta dotações de outro Poder, ainda que autorizado em abstrato, não pode desfigurar o equilíbrio institucional nem permitir ingerências indiretas na execução orçamentária alheia.

A Instrução Técnica conclui que a abertura de crédito suplementar para remanejamento entre Poderes requer autorização legislativa prévia, seja na LOA (dentro de limites estabelecidos) ou em lei específica, devendo sempre observar os limites do art. 29-A da CF. Esse ponto é particularmente relevante para a consulta, pois evidencia o potencial de deformação institucional decorrente de práticas orçamentárias pouco qualificadas.

Sobre os créditos adicionais, assim dispõe o texto constitucional em seus artigos 40 a 43:

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

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

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 à despesa e será precedida de exposição justificativa. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 2º Entende-se por superavit 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. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 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. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#) [\(Vide Lei nº 6.343, de 1976\)](#)

§ 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. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

Quando a LOA autoriza remanejamentos sem critérios objetivos, abre-se espaço para uma execução orçamentária marcada por negociações circunstanciais, fragilizando o caráter normativo do orçamento. Nessas hipóteses, a lei deixa de ser parâmetro vinculante e passa a funcionar como mero ponto de partida para ajustes posteriores, o que contraria a lógica constitucional do planejamento.

O controle externo, por sua vez, encontra dificuldades adicionais para aferir a legitimidade desses movimentos, pois a ausência de vinculação programática impede a verificação da aderência entre o gasto realizado e o objetivo originalmente aprovado. Conforme destacado nos precedentes citados pela Instrução Técnica, a abertura de créditos adicionais suplementares fundada em autorização legal genérica, desacompanhada de limite expresso, configura violação ao art. 167, VII, da Constituição Federal.

Dessa forma, a resposta à consulta deve reafirmar que o remanejamento orçamentário é juridicamente possível, mas materialmente condicionado à existência de planejamento qualificado, de vinculação finalística clara e de respeito ao equilíbrio entre os Poderes, sob pena de se converter em instrumento de erosão da governança orçamentária.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2.3.4. O planejamento programático, da compatibilização entre PPA e LOA e da qualificação do orçamento do Poder Legislativo

O núcleo conceitual da presente consulta reside na necessidade de fortalecimento do planejamento programático como elemento estruturante do orçamento público. A Instrução Técnica enfatiza que a dissociação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual compromete a coerência do sistema e enfraquece o controle da execução.

Nesse passo, a ausência de vinculação da LOA aos programas do PPA resulta em um orçamento fragmentado, orientado por ações pontuais e desprovido de indicadores que permitam avaliar resultados, entregas e impactos das despesas realizadas. Esse se revela um problema estrutural que extrapola a técnica contábil e alcança a própria racionalidade da ação estatal.

O Plano Plurianual, por definição constitucional, é o instrumento destinado a organizar a atuação governamental por programas, com objetivos claros, metas e indicadores⁴. Quando a LOA se afasta dessa lógica e passa a se organizar predominantemente por ações isoladas, rompe-se o vínculo entre planejamento estratégico e execução financeira, transformando o orçamento em um instrumento meramente operacional.

No caso específico do Poder Legislativo, o orçamento tem sido elaborado com vinculações pontuais, sem correspondência direta com programas estruturados, o que dificulta a avaliação da efetividade do gasto público. Essa constatação não implica violação automática à legalidade, mas evidencia uma oportunidade relevante de aprimoramento institucional.

⁴ Art. 165 (...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

A qualificação do orçamento legislativo, com maior aderência ao PPA, não representa ingerência externa nem restrição à autonomia, mas, ao contrário, fortalece a legitimidade do gasto e a transparência perante a sociedade⁵. Um orçamento programático permite demonstrar de forma clara quais são as finalidades institucionais perseguidas, quais resultados se pretendem alcançar e como os recursos públicos contribuem para esse fim.

A compatibilização entre PPA e LOA também desempenha papel essencial para o controle externo. A vinculação programática é condição para a avaliação da eficiência, da economicidade e da efetividade das despesas. Sem esse elo, o controle fica limitado à conformidade formal, incapaz de aferir se o gasto público produziu os resultados esperados.

Do ponto de vista conceitual, essa abordagem se alinha ao modelo de administração pública orientada a resultados, no qual o orçamento deixa de ser um mero instrumento de alocação de recursos e passa a funcionar como ferramenta de governança, planejamento e prestação de contas.

⁵ Lei 101/2000; Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

IV – divulgação no Portal de Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2.3.5. O papel do controle externo como instância de orientação institucional e de proteção ao equilíbrio entre os Poderes

A função do controle externo, especialmente no âmbito das consultas, não se limita à fiscalização repressiva ou à correção de ilegalidades já consumadas⁶. Trata-se de atuação vocacionada à orientação institucional, à prevenção de riscos e ao fortalecimento das estruturas de governança pública.

Nesse contexto, o controle externo assume papel estratégico na preservação do equilíbrio entre os Poderes. Ao exigir planejamento qualificado, vinculação finalística e transparência, o Tribunal não interfere na autonomia decisória, mas assegura que essa autonomia seja exercida dentro dos limites do sistema constitucional, prevenindo relações institucionais inadequadas ou excessivamente dependentes.

A ausência de parâmetros claros na elaboração e execução orçamentária pode favorecer práticas de cooperação informal ou de acomodação política que fragilizam a separação funcional. Ademais, a falta de planejamento estruturado amplia o risco de ajustes casuísticos e de soluções negociadas fora do processo orçamentário regular, o que compromete a impessoalidade e a previsibilidade da ação estatal.

O controle externo, ao atuar preventivamente por meio da consulta, contribui para a construção de uma cultura institucional orientada pelo planejamento, pela transparência e pela responsabilidade fiscal. Essa atuação fortalece tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo, ao oferecer balizas seguras para a tomada de decisão.

Por fim, cabe ressaltar que o exercício dessa função orientadora encontra respaldo no próprio modelo constitucional de controle, que atribui aos Tribunais de Contas a missão

⁶ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

de zelar pela boa governança dos recursos públicos, não apenas sob a ótica da legalidade estrita, mas também da legitimidade, da economicidade e da eficiência.

2.3.6. Do papel do controle interno e da gestão de riscos na preservação da integridade do planejamento orçamentário

A adequada compreensão da matéria submetida à apreciação desta Corte reclama a análise conjugada do papel do controle interno e da gestão de riscos no âmbito do sistema de planejamento e execução orçamentária.

Em uma perspectiva contemporânea de governança pública, o controle interno não se limita à aferição formal de legalidade ou regularidade contábil dos atos administrativos. Compete-lhe, de modo estruturado e contínuo, o monitoramento de riscos institucionais, a verificação da aderência entre planejamento e execução e a prevenção da consolidação de práticas administrativas que, embora juridicamente admitidas, possam comprometer a racionalidade e a coerência do sistema orçamentário.

Nesse contexto, a utilização reiterada de créditos suplementares para suprir insuficiências de planejamento constitui sinal relevante de alerta institucional. A abertura de crédito adicional suplementar é mecanismo legítimo de flexibilização, previsto no ordenamento jurídico, mas sua recorrência sistemática como resposta ordinária a deficiências de programação revela possível fragilidade estrutural na etapa de planejamento, cuja identificação e tratamento devem ocorrer prioritariamente no âmbito do controle interno do ente federativo.

Quando o controle interno deixa de atuar de forma sistemática na identificação e no tratamento dos riscos associados à repetição de ajustes orçamentários, amplia-se a probabilidade de normalização dessas exceções. A exceção, que deveria operar como instrumento residual de acomodação a contingências supervenientes, passa a integrar o



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

funcionamento ordinário da execução orçamentária, sem que haja os devidos alertas institucionais ou a revisão das causas estruturais que lhe deram origem.

Sob a ótica da gestão de riscos, a substituição progressiva do planejamento por ajustes sucessivos na fase executiva projeta efeitos cumulativos relevantes. Entre eles destacam-se: a perda de previsibilidade orçamentária; a redução da transparência das escolhas públicas; a dificuldade de rastreabilidade das decisões alocativas; e o enfraquecimento da capacidade do controle externo e do controle social de avaliar a coerência entre planejamento, execução e resultados.

Tais riscos, via de regra, não se manifestam por meio de ilegalidades evidentes ou rupturas abruptas. Ao contrário, consolidam-se de forma gradual, por intermédio de práticas administrativas que deslocam decisões estruturantes — próprias da fase de elaboração orçamentária — para momentos menos visíveis do processo decisório. Nesse cenário, a exceção deixa de ser instrumento de flexibilidade responsável e passa a operar como vetor de acomodação gerencial, com impactos diretos sobre a qualidade da governança fiscal.

A adequada gestão desses riscos pressupõe o fortalecimento do planejamento orçamentário como instância central de definição de prioridades, alocação de recursos e assunção de responsabilidades institucionais. Planejar adequadamente não constitui apenas requisito técnico de boa administração, mas dever ético-institucional, na medida em que preserva a integridade do sistema orçamentário, reduz a dependência de soluções excepcionais e mitiga fragilidades que, se reiteradas, tendem a se converter em disfunções estruturais da ação estatal.

Nesse arranjo sistêmico, o controle interno atua como primeira linha de defesa institucional, responsável por identificar tendências, sinalizar desvios e induzir correções ainda na esfera administrativa. O controle externo, por sua vez, exerce função



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

complementar e orientadora, especialmente no âmbito das consultas, ao fixar balizas interpretativas e fomentar a qualificação das práticas de planejamento.

Sob essa perspectiva, a recorrência de exceções juridicamente admitidas deve ser compreendida como indicador de risco institucional, a demandar atuação preventiva e coordenada dos mecanismos de controle. A função desta Corte, ao apreciar a presente consulta, não se limita a definir a suficiência formal da autorização genérica contida na Lei Orçamentária Anual, mas também a reafirmar a centralidade do planejamento como elemento estruturante da governança pública e a induzir práticas administrativas que fortaleçam a transparência, a previsibilidade e a legitimidade das escolhas orçamentárias.

Assim compreendido, o crédito suplementar não se qualifica como instrumento de flexibilização irrestrita, mas como mecanismo excepcional inserido em um sistema normativo que tem no planejamento sua pedra angular. A preservação desse desenho constitucional depende, em grande medida, da atuação coordenada e tempestiva do controle interno e do controle externo, cada qual em sua esfera de competência, com vistas à proteção da racionalidade do orçamento e do equilíbrio institucional entre os Poderes.

2.4. Consolidação das respostas às indagações formuladas

À luz das premissas desenvolvidas nos itens anteriores — notadamente a compreensão do orçamento como sistema normativo de planejamento, os limites da autonomia orçamentária dos Poderes, a exigência de vinculação finalística das autorizações e o papel do controle externo na preservação do equilíbrio institucional — é possível consolidar as respostas às indagações formuladas pelo consulente, sem necessidade de revisão do percurso argumentativo já empreendido.

No que se refere ao primeiro quesito, constata-se que a autorização genérica para abertura de créditos suplementares, quando expressamente prevista na Lei Orçamentária



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Anual e acompanhada de limites quantitativos objetivos, constitui forma legítima de autorização legislativa prévia, apta a amparar a anulação total ou parcial de dotações do Poder Executivo com a finalidade de suplementar dotação do Poder Legislativo. Tal possibilidade decorre do próprio desenho constitucional do sistema orçamentário, que admite a flexibilização da execução, desde que previamente autorizada pelo Poder Legislativo no momento da aprovação da lei orçamentária e exercida dentro dos contornos nela definidos.

Nessa hipótese, a abertura do crédito suplementar insere-se no âmbito da execução orçamentária e pode ser formalizada por decreto do Poder Executivo, nos termos da legislação financeira, não se exigindo a edição de nova lei específica, desde que a operação respeite integralmente os limites e as condições estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

Diversa é a conclusão quando inexistente autorização prévia na LOA, ou quando a suplementação pretendida extrapola os limites nela fixados. Nessas circunstâncias, a flexibilização deixa de encontrar amparo na autorização genérica conferida no processo orçamentário ordinário, incidindo a vedação do art. 167, inciso VI, da Constituição Federal. Nessa situação, a realização do remanejamento entre órgãos ou Poderes somente se viabiliza mediante a edição de lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo, que autorize expressamente a abertura do crédito adicional.

Em ambos os cenários, impõe-se, como condição inafastável, a observância dos limites estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal. O crédito suplementar, enquanto reforço de dotação já existente, não afasta nem mitiga o teto constitucional de despesas do Poder Legislativo, devendo todo o montante executado — inclusive aquele decorrente de suplementações — ser considerado para fins de verificação do cumprimento dos limites constitucionais.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Dessa forma, as respostas às indagações formuladas não introduzem inovação normativa nem excepcionam o regime constitucional de controle, mas reafirmam que a validade jurídica dos remanejamentos orçamentários entre Poderes depende, necessariamente, da conjugação entre autorização legislativa prévia, respeito ao planejamento orçamentário e observância dos limites constitucionais de despesa.

Dessa forma, em síntese ao percurso argumentativo, fixa-se o entendimento para a resposta aos quesitos nos seguintes termos:

“a) A autorização genérica para abertura de créditos suplementares, contida no art. 11 da Lei Orçamentária Anual nº 6.124/2024 do Município da Serra, é instrumento suficiente para amparar a anulação de dotação orçamentária do Poder Executivo com o objetivo de suplementar dotação do Poder Legislativo?”

RESPOSTA: Sim. A autorização genérica para abertura de créditos suplementares contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), desde que acompanhada de limites quantitativos e percentuais objetivos, constitui instrumento jurídico suficiente para amparar a anulação de dotação do Poder Executivo visando à suplementação do Poder Legislativo, em observância ao planejamento aprovado e ao teto de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.

“b) Considerando a vedação do art. 167, VI, da Constituição Federal, para a efetivação de tal remanejamento de recursos entre Poderes distintos, é necessária a edição de lei específica e autorizativa?”

RESPOSTA: Não é necessária a edição de lei específica e autorizativa caso o remanejamento de recursos entre os Poderes esteja amparado pela autorização genérica e pelos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, hipótese em que a suplementação poderá ser formalizada mediante decreto do Poder Executivo; todavia, a exigência de lei específica torna-se imperativa, sob pena de violação ao art. 167, VI, da Constituição Federal, sempre que a LOA for omissa quanto a essa autorização prévia ou quando o montante do reforço pretendido extrapolar o limite nela estabelecido.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Ante o exposto, conclui-se que a autorização genérica em LOA não é um 'cheque em branco', mas um instrumento de eficiência administrativa. Quando o Poder Legislativo aprova a Lei Orçamentária contendo autorização para suplementações dentro de certos limites, ele já exerceu sua prerrogativa de controle prévio. Assim, o remanejamento entre Poderes, nessas condições, não afronta a separação de funções, mas a concretiza sob o manto do planejamento, desde que respeitado o teto impositivo do art. 29-A da Constituição Federal.

3. CONCLUSÃO

Desse modo, **acompanhando o entendimento técnico e o posicionamento ministerial, VOTO** no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de decisão que ora submeto.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

PARECER EM CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. CONHECER a consulta, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes no art. 122 da LC 621/2012, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

“A autorização genérica para abertura de créditos suplementares contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), desde que acompanhada de limites quantitativos e percentuais objetivos, constitui instrumento jurídico suficiente para amparar a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

anulação de dotação do Poder Executivo visando à suplementação do Poder Legislativo, em observância ao planejamento aprovado e ao teto de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.

Não é necessária a edição de lei específica e autorizativa caso o remanejamento de recursos entre os Poderes esteja amparado pela autorização genérica e pelos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, hipótese em que a suplementação poderá ser formalizada mediante decreto do Poder Executivo; todavia, a exigência de lei específica torna-se imperativa, sob pena de violação ao art. 167, VI, da Constituição Federal, sempre que a LOA for omissa quanto a essa autorização prévia ou quando o montante do reforço pretendido extrapolar o limite nela estabelecido.”

2. ENCAMINHAR ao consulente cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo;

3. CIENTIFICAR o consulente;

4. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 170D3-52521-D8410