



NOTA TÉCNICA Nº 04/2026

Limites e Controle de Créditos Suplementares

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA GENÉRICA. PERCENTUAIS EXCESSIVOS. "CHEQUE EM BRANCO". VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. LIMITE RAZOÁVEL RECOMENDADO ABAIXO DE 30%. ROTEIRO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A presente Nota Técnica tem por objetivo traçar diretrizes de atuação ministerial para coibir uma prática comum, porém nociva à gestão fiscal: a inserção de autorizações genéricas e excessivas para a abertura de créditos suplementares nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Muitos municípios têm aprovado LOAs que autorizam o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares em patamares frequentemente superiores a 30%, 50% ou até 80% da despesa fixada¹. Essa margem confere ao Prefeito um verdadeiro "cheque em branco", permitindo que o orçamento sofra alterações substanciais por simples decreto, sem a necessidade de nova discussão no Poder Legislativo, o que transforma a peça em mera ficção contábil.

Além dos percentuais exorbitantes, consolidou-se também a prática de instituir um limite numérico aparentemente razoável, mas acompanhado de diversas exceções (despesas que não são computadas no teto autorizado), esvaziando, na prática, qualquer controle.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: JURISPRUDÊNCIA DO TCE-PE COMO PARÂMETROS DE ATUAÇÃO

A Constituição Federal (art. 165, §8º) consagra o princípio da exclusividade orçamentária, admitindo a autorização para créditos suplementares como uma exceção no texto da LOA. A inobservância de limites razoáveis afronta diretamente os princípios do planejamento, da transparência e da separação dos poderes.

¹ Para subsidiar a atuação das Promotorias de Justiça foi realizada pesquisa para identificação e análise técnica das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos municípios do Estado de Pernambuco, referentes ao exercício 2026, com foco na identificação de riscos orçamentários e conformidade com os limites de créditos suplementares, com o escopo abaixo identificado: [Certidão LOAS](#).



Para embasar a atuação do Ministério Público, destacam-se instrumentos emanados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Ministérios Públicos de Contas:

- a) **a inconstitucionalidade dos percentuais irrazoáveis:** em sede de Consulta, o TCE-PE ([Processo TCE-PE Nº 22100210-8](#)), em 27/07/2022, firmou o entendimento de que a autorização na LOA para créditos suplementares deve observar um percentual razoável.

A Corte considerou que a autorização exagerada desnatura o orçamento como instrumento de planejamento, configurando usurpação da atribuição fiscalizatória do Poder Legislativo.

No caso concreto, a Câmara Municipal de Ipojuca questionou a possibilidade de a previsão da LOA para abertura de créditos adicionais contemplar a totalidade dos créditos orçamentários. A 1ª Câmara, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, nos seguintes termos:

1. A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve representar um efetivo instrumento de planejamento das políticas públicas, das receitas e das despesas e que possibilite o inafastável controle da execução orçamentária, conforme preceitos da Constituição de República, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4.320/64;
2. A Constituição Federal permite que a LOA contenha dispositivo que autorize a abertura de créditos adicionais suplementares, mas não a abertura de créditos adicionais especiais;
3. A referida autorização na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares deve observar um percentual razoável, a fim de contemplar uma margem plausível e justificada para as modificações porventura necessárias;
4. É manifestamente inconstitucional, e passível de responsabilização, elaborar projeto de LOA contendo autorização para abertura de créditos suplementares em percentual irrazoável, pois, em assim procedendo, restaria comprometido o objetivo primordial de um orçamento, que é o planejamento governamental.

Em outros Tribunais de Contas, há o entendimento de que percentuais desproporcionais funcionam como um "cheque em branco", o TCE-MG ([Consulta Nº 1119928](#) - Apensos Consultas nº 1120164 e 1127007) e o MPCO-AL ([Pareceres N.37740/2025](#) - Processo TC 1.006942/2024 e [N.3499/2025](#) - Processo TC 1.007180/2024, possuem a orientação para a adoção do **teto máximo de 30%**.

No caso de Minas, vê-se que está consolidado o entendimento de que a autorização para abertura de créditos suplementares com base na LOA, em



regra, não deve ultrapassar 30% do valor do orçamento, pois percentuais mais elevados indicam desvirtuamento do orçamento-programa, configurando falta de planejamento. Vejamos:

Salienta-se que **a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de, em regra, não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% do valor do orçamento**, visto que percentuais mais elevados indicam falta de planejamento do gestor. Nesses casos, geralmente é emitida recomendação para que a autorização para abertura de créditos suplementares, com base na lei orçamentária anual, não ultrapassasse esse percentual.

Ademais, o TCE-MG ressalta que a verificação do limite de 30% estipulado sobre o orçamento previsto deve ser realizada de forma global, levando em consideração todas as fontes de recursos indicadas na LOA para a abertura de créditos suplementares:

Ou seja, não há como a previsão de abertura de créditos suplementares com base em uma determinada fonte de recursos, como o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação, não “onerar” o limite de suplementação de outra fonte de recurso como, por exemplo, a anulação de dotações. Se houver limites individualizados, cada fonte contabilizará somente o crédito que lhe corresponde. Mas **em todo caso a baliza dos 30% (como regra) do orçamento, considerando todas as fontes, deve ser respeitada**.

Em Alagoas, por sua vez, O MPCO-AL crava que o **Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL) firmou o entendimento de que o limite não deve ultrapassar 30%** (Processo nº TC 2.1.008019/2023. Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2024), que qualquer margem aprovada acima desse teto configura desvirtuamento do papel constitucional da LOA.

O MPCO-AL destaca que os créditos suplementares foram criados originariamente para recompor dotações orçamentárias que se mostrem insuficientes durante a execução, servindo para facilitar e agilizar gastos mediante pequenos ajustes. Quando as LOAs trazem autorizações prévias em percentuais excessivamente elevados — como os **60%** verificados no caso do município de Capela e os **70%** no caso de Joaquim Gomes —, o papel fundamental do orçamento é ofendido e a função dos créditos suplementares é subvertida.

O MPCO-AL registra expressamente que existe uma baliza máxima aceitável no âmbito do controle externo alagoano, atuando com a premissa de que autorizações acima de **30%** são irrazoáveis, descaracterizam o planejamento governamental e justificam a rejeição das contas dos gestores.

- b) **a Ilegalidade das exceções ao limite - o "falso teto"**: No julgamento em 03/11/2025, da Prestação de Contas do município de São Vicente Férrer (Exercício de 2023), o TCE-PE no Processo [TCE-PE N° 24100569-3](#), analisou a abertura abusiva de créditos adicionais suplementares, a LOA já havia autorizado a abertura de créditos suplementares no patamar de 30%, percentual já considerado elevado.

E, agravando a situação, criou um dispositivo inapropriado que excluía desse limite diversas despesas de grande volume, como pessoal, encargos sociais, saúde e educação. E como a LOA não fixou um limite para essas exceções, a alteração tornou-se ilimitada, permitindo que o orçamento pudesse ser alterado em 70%, 90% ou mais.

O Relator entendeu como grave, nos seguintes termos: “Trata-se de inepável artifício a ser arredado, peremptoriamente, pelo legislador municipal. Posto isso, mantenho a irregularidade nos termos do Relatório de Auditoria”.

No julgamento, em 02/04/2024, [Processo TCE-PE N° 22100589-4](#), da Prestação de Contas de Riacho das Almas (Exercício 2021) o TCE-PE analisou uma LOA cujo teto era de 30%, mas que continha artigo excluindo desse limite as suplementações para **pessoal, encargos Sociais, saúde e educação**. O TCE-PE rechaçou tal prática, apontando tratar-se de um "dispositivo inapropriado", pois as despesas excluídas somavam volume significativo do orçamento.

A Corte concluiu que o percentual limitador tornava-se "fictício", permitindo alterar mais da metade do orçamento sem consultar o Legislativo, o que configura um atentado ao art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados,. Diante disso, o TCE-PE determinou à Prefeitura que não inclua mais na LOA dispositivos que eliminem o limite legal para determinadas despesas.

E, ainda, que a LOA fixe um percentual inferior a 30%, a análise técnica deve ser minuciosa. No julgamento das Contas de Governo de Cabrobó (Exercício 2022) - [Processo TCE-PE N° 23100668-8](#), em 13/09/2024, o TCE-PE deparou-se com uma LOA que limitava a suplementação a 20%, **mas estipulava que não seriam oneradas nesse limite as despesas com Pessoal, Encargos Sociais, Precatórios, e funções de Saúde e Educação**.

O Tribunal concluiu que tais exceções constituem um "dispositivo inapropriado", pois contrariam o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados. **Ao isentar despesas que representam a maior parte do orçamento (como pessoal, saúde e educação, que somavam mais de 113% da despesa nas funções avaliadas em conjunto),**



o município libera o Executivo de consultar a Câmara, descaracterizando o planejamento.

- c) **posicionamento do Ministério Público de Contas:** a irregularidade da burla por meio de "exceções" foi endossada pelo Ministério Público de Contas de Pernambuco. Ao analisar o caso de Cabrobó ([Parecer MPCO Processo nº 23100668-8](#)), o MPCO-PE anuiu com o Relatório de Auditoria do TCE-PE, emitindo Parecer pela manutenção do julgamento (aprovação com ressalvas) pautado, entre outros pontos, nas falhas estruturais de planejamento orçamentário identificadas pela Corte.

A convergência entre o Órgão de Auditoria, o Pleno do TCE e o MP de Contas solidifica a tese de que artifícios para ampliar indiretamente os limites de suplementação não devem ser tolerados.

3. ROTEIRO DE ATUAÇÃO SUGERIDO

Com o objetivo de fortalecer o sistema de freios e contrapesos assegurado no art. 167, V, da Carta Magna, sugere-se a adoção da seguinte ordem cronológica de providências:

- **Fase 1: Diagnóstico e Monitoramento**
 - **Diligências:** analisar a LOA atual, com verificação do percentual previsto em 2025 e eventuais exceções, assim como expedir ofício à Câmara Municipal e à Prefeitura solicitando cópia do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2026 assim que for protocolado².
 - **Análise:** avaliar tecnicamente o artigo que trata da autorização de créditos suplementares. Verificar não apenas se o percentual nominal é inferior a 30%, mas também se existem parágrafos ou incisos que excluam despesas (como folha de pagamento, saúde e educação) do cômputo desse limite.
- **Fase 2: Atuação Preventiva / Extrajudicial**
 - **Medida:** caso o PLOA contenha percentual igual ou acima de 30% ou exceções que burlam o teto, expedir Recomendação ao Prefeito e à Câmara de Vereadores para correção.
 - **Fundamento:** utilizar os julgados do TCE-PE para alertar que a aprovação configura inconstitucionalidade (concessão de crédito ilimitado) e renúncia ao poder de fiscalização. Recomendar a aprovação de emenda redutora do teto e supressiva das exceções. Promover reuniões com a

² Constituição Estadual de Pernambuco: art. 124 (...) III - **os projetos de Lei Orçamentárias Anuais** do Estado e **dos Municípios** serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, **até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano.**



Comissão de Orçamento e Finanças para negociação.

- **Fase 3: Atuação Repressiva / Judicial**

- **Medida:** caso a LOA seja sancionada com o percentual abusivo ou com as exceções ilegais, representar ao Procurador-Geral de Justiça para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- **Fundamento:** violação aos princípios constitucionais de separação dos poderes, planejamento e vedação a créditos ilimitados. Formular pedido cautelar para suspensão da eficácia dos dispositivos questionados.

4. CONCLUSÃO

O orçamento público não pode ser reduzido a um mero cumprimento de formalidade ou a uma autorização genérica para o livre gasto monocrático. A atuação diligente e preventiva do Ministério Público, amparada nos precedentes dos Tribunais de Contas, tem o condão de resgatar a função legislativa de controle e impor a indispensável responsabilidade fiscal, coibindo tanto os percentuais desarrazoados quanto os mecanismos velados de créditos ilimitados.

Permanecemos à disposição para prestar informações e oferecer o apoio necessário à atuação finalística dos colegas.

Recife, 24 de julho de 2026.

Hodir Flavio
Guerra Leitao de
Melo:1883658

Assinado de forma digital
por Hodir Flavio Guerra
Leitao de Melo:1883658
Dados: 2026.07.24
09:45:52 -03'00'

Hodir Flávio Guerra Leitão de Melo

Coordenador CAO Patrimônio Público e Terceiro Setor

