



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO N° 03/2025

Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que: “Dispõe sobre abertura de Crédito Adicional Especial no Orçamento de 2024 e dá outras providências.” Constitucionalidade e legalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação acerca do Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que: “Dispõe sobre abertura de Crédito Adicional Especial no Orçamento de 2025 e dá outras providências.” no que tange a legalidade e constitucionalidade da referida proposição. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;..

(...) *grifo nosso.*

Nota-se no caso em tela que o projeto de lei em análise se trata de competência municipal de interesse local do município de Laranjal Paulista, uma vez que dispõe sobre o orçamento municipal.

Do Orçamento

Um dos objetivos do sistema orçamentário inaugurado pela Constituição da República de 1988 é exatamente o de permitir o controle sobre os recursos públicos e o equilíbrio orçamentário.

A Constituição Federal de 1988 trata dessa matéria nos artigos 165 a 169. Sendo que o artigo 167 da CR/88 elenca as seguintes vedações orçamentárias:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Assim sendo, o inciso V, do art. 167 da Constituição da República reza que a abertura de crédito suplementar ou **especial** depende de prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

No mesmo sentido o artigo 176 da Constituição do Estado de São Paulo, assim dispõe:

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no art. 167, IV, da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o art. 218, § 5º, da Constituição Federal;
V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir "déficit" de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

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

A abertura de crédito adicional especial é destinada para despesas não previstas no orçamento, de acordo com os artigos 40, 41 e 42 da Lei nº 4.320/64 a saber:

Art. 40. São *créditos adicionais*, as autorizações de despesa 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.

Assim, impondo limites às ações do executivo, os dispositivos supramencionados pretendem balizar o gasto público ao previsto no orçamento,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

que é valorizado na medida em que exige autorização legislativa para abertura de créditos estranhos ao orçamento vigente.

Os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os **especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento**. Já créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública (conforme dispõe o artigo 41 da Lei nº. 4.320/1964).

Toda vez que for constatada a insuficiência ou inexistência orçamentária para fazer frente à determinada despesa, o *Poder Executivo* terá a *iniciativa* das leis que autorizem os créditos adicionais, tanto especiais como suplementares, a qual deverá ser *submetida ao crivo do Legislativo para sua aprovação*, só após efetivará sua abertura por decreto.

O artigo 43 da Lei nº 4.320/64 prevê o que segue:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e *especiais* depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Da Análise Contábil

Persistindo dúvidas, a Procuradoria Legislativa s.m.j., recomenda aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças, Orçamentos e Contas, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao Setor Contábil desta Casa de Leis, no que tange ao aspecto contábil, financeiro e orçamentário do projeto de lei em comento.

Da operação de crédito

O valor referente à abertura de crédito adicional especial de acordo com a Justificativa deste projeto que ora se analisa será para: “construção de uma nova Unidade Básica de Saúde”.

Da audiência pública

Visando a transparência e a gestão democrática e participativa do cidadão, e nos termos do artigo 48, §1º, I da Lei Complementar nº 101/2000 e artigo 44 da Lei Federal nº 10.257/2001 sugere-se que seja realizada audiência pública na fase de discussão do Projeto de Lei em análise, tendo em vista que este contempla alterações nas Leis Orçamentárias.

Do processo de votação

Destarte, do ponto de vista de técnica legislativa não se vislumbra óbice para que a propositura receba parecer favorável sobre sua legalidade e constitucionalidade (art. 102 do RI) e seja enviada para a egrégia CFOC para análise, realização de audiência pública e emissão de parecer, após, acaso receba



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

parecer favorável das comissões de mérito poderá ser enviada ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;
- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria simples (art. 51 do RI);
- votando o Presidente, somente em caso de desempate (art. 25, “j”, 3) do RI.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei em análise de iniciativa do Poder Executivo que: “Dispõe sobre abertura de Crédito Adicional Especial no Orçamento de 2025 e dá outras providências” **pode ser considerado constitucional e legal**.

Laranjal Paulista, 15 de janeiro de 2025.



SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607