



**Processo Eletrônico nº 1380/2026**

**Projeto de Lei nº 48/2026**

**Proponente:** Wanderson Borghardt Bueno

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal

## **PARECER JURÍDICO**

Direito Financeiro e Orçamentário. Projeto de Lei nº 48/2026. Abertura de Crédito Adicional Especial. Alteração da Lei nº 3.505/2025. Competência Municipal e Iniciativa Privativa Do Chefe do Poder Executivo. Observância Dos arts. 41, II, 42, 43 E 46 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 167, V, da Constituição Federal. Indicação das fontes de custeio. Necessidade de adequação terminológica do Anexo I. Constitucionalidade, Legalidade e Técnica Legislativa.

### **1. RELATÓRIO**

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei nº 48/2028, de autoria do Prefeito, que dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo abrir crédito adicional especial no orçamento vigente da Prefeitura Municipal, alterando a Lei 3.505, de 19 de dezembro de 2025 (LOA/2026), encaminhado pelo OF/PMV/SEMGOV/Nº 114/2026 e protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 26 de maio de 2026, sob o processo eletrônico nº 1405/2026.

Conforme consta da Mensagem que acompanha o Projeto de Lei, a proposição tem por objeto autorizar a abertura de Crédito Adicional Especial no valor de R\$ 501.000,00 (quinhentos e um mil reais) no orçamento vigente do Município de Viana, exercício financeiro de 2026.

Segundo informado pelo Poder Executivo, a medida visa adequar a classificação orçamentária dos recursos destinados à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude, possibilitando a celebração de termos de fomento com entidades sem fins lucrativos, em atendimento a emendas impositivas municipais, conforme detalhamento constante do Anexo I da proposição.

A Mensagem esclarece, ainda, que a cobertura do crédito adicional especial será realizada mediante utilização de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2025 e por meio de anulação parcial de dotações orçamentárias, na forma especificada no Anexo II do projeto, sem prejuízo das despesas já fixadas e da continuidade dos serviços públicos essenciais.





## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### **3.1. Aspecto formal – admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência e; b) iniciativa.*

##### **3.1.1. Competência local**

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 144/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *“A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuída à União e aos Estados”.*

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *“[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”*<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *“O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.*<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que *“Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam*

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





*simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."*

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Ademais, a matéria veiculada no Projeto de Lei Ordinária nº 48/2026 insere-se na esfera de competência legislativa do Município, por tratar de alteração orçamentária destinada à adequação da programação financeira e orçamentária da Administração Municipal, matéria inequivocamente vinculada ao interesse local.

A competência municipal para disciplinar a matéria encontra fundamento no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No mesmo sentido, a iniciativa legislativa mostra-se adequada, uma vez que a proposição versa sobre matéria orçamentária, cuja elaboração e encaminhamento ao Poder Legislativo competem privativamente ao Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o sistema constitucional orçamentário delineado nos arts. 165 a 167 da Constituição Federal.

No âmbito da autonomia municipal, assegurada pelo art. 18 da Constituição da República, compete ao Município organizar, planejar e executar suas políticas públicas, inclusive por meio da gestão e adequação de seu orçamento, observadas as normas gerais de direito financeiro e orçamentário previstas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/1964.

A Lei Orgânica Municipal igualmente contempla a competência do Município para dispor sobre matéria orçamentária, observadas as atribuições constitucionais reservadas aos Poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, sob os aspectos da competência legislativa, da iniciativa e da autonomia municipal, não se verifica qualquer vício de constitucionalidade formal na proposição em exame.

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





### 3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>8</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, II, por ser atributo do Prefeito, por ser respeitante a matéria orçamentária.

Assim, verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. Afinal, *a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"*.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>10</sup>, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

<sup>8</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>9</sup> *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

<sup>10</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

**Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo no caso as matérias inerentes a cargos públicos e organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, b, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II).

No tocante à iniciativa legislativa, verifica-se que o Projeto de Lei nº 43/2026 foi regularmente apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, observando a reserva constitucional de iniciativa aplicável às matérias de natureza orçamentária e financeira.

A Constituição Federal atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis que integram o sistema orçamentário, notadamente aquelas previstas nos arts. 165 a 167 da Carta da República. Tal prerrogativa decorre da própria competência constitucional do Executivo para o planejamento, gestão e execução das finanças públicas, sendo extensível aos Municípios por força do princípio da simetria constitucional e da autonomia político-administrativa assegurada pelos arts. 18 e 29 da Constituição Federal.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz essa diretriz ao estabelecer, em seu art. 31, parágrafo único, inciso II, a iniciativa privativa do Prefeito para as matérias orçamentárias, razão pela qual eventual proposição parlamentar sobre a matéria padeceria de vício formal insanável.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento segundo o qual a usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo configura inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, ao julgar a ADI nº 6.059/RR, o STF assentou que a disciplina de matérias orça-





mentárias sem a participação do Poder Executivo viola a reserva constitucional de iniciativa prevista no art. 165 da Constituição Federal:

Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165)." (STF, ADI 6.059/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27/09/2019).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 5.897/SC, reafirmou que a usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária pode ocorrer tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas sem a participação do Poder Executivo, assentando que:

A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal." (STF, ADI 5.897/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 24/04/2019).

Especificamente quanto à iniciativa das leis orçamentárias, o Supremo Tribunal Federal também ressaltou que a Constituição Federal atribui ao Poder Executivo a competência técnica para a definição das políticas públicas e gestão das finanças do ente federado:

A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. (STF, ADI 2.674/PI, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023).

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, igualmente se reconhece que matérias com repercussão direta sobre o orçamento e a execução das políticas públicas municipais submetem-se à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência (TJES, DirInc nº 0015566-92.2020.8.08.0000, Rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior, j. 11/03/2021).

A doutrina segue a mesma orientação. Hely Lopes Meirelles leciona que a iniciativa reservada constitui prerrogativa institucional do seu titular, advertindo que "*a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto*"<sup>11</sup>. (Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.)

No caso concreto, a proposição autoriza a contratação de operação de crédito no montante de R\$ 70.000.000,00, com impactos diretos sobre a receita de capital, o planejamento fiscal, a programação orçamentária e a execução de investimentos públicos. Trata-se, portanto, de matéria inserida no âmbito das atribuições constitucionais do Poder

<sup>11</sup> Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.)





Executivo, razão pela qual a iniciativa do Prefeito Municipal revela-se formalmente adequada, inexistindo vício de constitucionalidade sob esse aspecto.

### 3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa com comentário artigo por artigo; c) dos princípios orçamentários e constitucionais; d) do crédito especial, finalidade e indicação de recurso e; cláusula de vigência.*

#### 3.2.1. Da observância à reserva legal

Consoante a doutrina, o *princípio da reserva legal* é um dos pilares do Estado Democrático Direito e estabelece que determinadas matérias necessitam ser submetidas ao tratamento do Poder Legislativo.

Para SILVA<sup>12</sup>, fazendo distinção entre o *princípio da reserva legal* e o *princípio da legalidade*, a melhor forma de distinguirmos tais princípios é que a reserva da lei determina que certas matérias só podem ser reguladas por lei, enquanto o princípio da legalidade se traduz na submissão à lei. No mesmo sentido, NOVELINO:<sup>13</sup>

o princípio da legalidade possui uma abrangência mais ampla que o princípio da reserva legal. Enquanto o primeiro consiste na submissão a todas as espécies normativas elaboradas em conformidade com o processo legislativo constitucional (**leis em sentido amplo**), o princípio da reserva legal incide apenas sobre campos materiais específicos, submetidos exclusivamente ao tratamento do Poder Legislativo (**leis em sentido estrito**)

Ainda neste sentido, pontua NASCIMENTO e VIOTTO<sup>14</sup>:

A interpretação é que tanto a proposição quanto a alteração das leis orçamentárias terão que atender ao sentido **estrito da norma legal, ou seja, a norma jurídica emanada tem que se reverter, eminentemente, do formato de lei, não podendo ser outro instrumento, tais como: regulamento, decreto, resolução etc. (lei em sentido amplo)**. Contudo, especificamente, para a União e em relação à abertura dos créditos extraordinários, a CF/88 autorizou a edição de medida provisória, uma verdadeira exceção à lei em sentido estrito para o trato de assuntos orçamentários.

A observância à reserva legal as leis orçamentárias municipais, se encontra prevista no art. 165, I, II e III, e seus §§ 1º, 2º e 5º (respectivamente (PPA, LDO e LOA), e arts. 166 e 167, todos Constituição Federal; enquanto no arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 22 e 42, da Lei 4.320/64.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>13</sup> NOVELINO, Marcelo, *Manual de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

<sup>14</sup> NASCIMENTO, Roberto Sérgio do, e VIOTTO, Ricardo. <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secas/31-legalidade-ou-reserva-legal-capitulo-3-principios-orcamentarios-manual-de-planejamento-e-orcamentario-publico-ed-2023/1804178822>





### **3.2.2. Dos princípios orçamentários constitucionais e infraconstitucionais**

O assunto se encontra previsto na Lei nº 4.320/64, que consoante a sua ementa: "*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*".

A disciplina jurídica dos créditos adicionais encontra-se prevista na Lei Federal nº 4.320/1964, que os classifica em suplementares, especiais e extraordinários. No caso em exame, trata-se de crédito adicional especial, modalidade destinada ao atendimento de despesa para a qual não exista dotação orçamentária específica, nos termos do art. 41, inciso II, do referido diploma legal.

A abertura dessa espécie de crédito submete-se ao cumprimento de requisitos legais específicos, dentre os quais se destacam a prévia autorização legislativa, a demonstração da existência de recursos disponíveis para sua cobertura e a apresentação de justificativa pelo Poder Executivo. Além disso, a legislação exige a indicação da fonte de recursos que suportará a despesa, bem como a adequada classificação orçamentária da dotação a ser criada.

Nesse sentido, os arts. 42, 43, § 1º, inciso III, § 2º, e 46 da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que os créditos especiais dependem de autorização legislativa, devem estar lastreados em recursos disponíveis não comprometidos e devem indicar, no respectivo ato de abertura, sua natureza, valor e classificação da despesa.

Em harmonia com a legislação infraconstitucional, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a correspondente indicação dos recursos que lhe darão suporte, consagrando os princípios da legalidade orçamentária, do equilíbrio fiscal e da transparência na gestão dos recursos públicos.

Desse modo, a análise da proposição deve concentrar-se na verificação da observância desses pressupostos constitucionais e legais, especialmente quanto à existência de autorização legislativa específica e à adequada indicação das fontes de custeio destinadas à cobertura do crédito pretendido.

A doutrina especializada esclarece que a autorização legislativa para abertura de créditos adicionais deve observar limites e pressupostos previamente definidos em lei, vedando-se a instituição de créditos ilimitados. Nesse sentido, lecionam MACHADO JR. e HERALDO DA COSTA REIS:

A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares pode ser dada na própria lei de orçamento ou em lei específica, até determinada importância, pois não podem haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado, ou outro parâmetro legalmente admissível. (A Lei 4.320 Comentada. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001,





p. 106).

No caso em análise, a proposição atende aos requisitos previstos na Lei Federal nº 4.320/1964 para a abertura de crédito adicional especial. Conforme consta da Mensagem encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, a medida tem por finalidade promover a adequada classificação orçamentária dos recursos destinados à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude, viabilizando a celebração de termos de fomento com entidades sem fins lucrativos, em atendimento às emendas impositivas municipais, nos termos do detalhamento constante do Anexo I do projeto.

Verifica-se, portanto, que a proposição visa à criação de dotação orçamentária específica para despesa não contemplada no orçamento vigente, enquadrando-se precisamente na hipótese prevista no art. 41, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, segundo o qual os créditos especiais destinam-se às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Dessa forma, a abertura do crédito especial mostra-se juridicamente adequada, uma vez que busca compatibilizar a execução orçamentária com a destinação dos recursos públicos decorrentes das emendas impositivas, observando a classificação orçamentária exigida pela legislação financeira.

Verifica-se, ainda, que a abertura do crédito está sendo submetida à prévia autorização legislativa por meio do presente Projeto de Lei, observando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/1964, ficando sua efetiva abertura condicionada à posterior edição do competente decreto pelo Poder Executivo.

Também se encontra atendida a exigência de demonstração da fonte de recursos para cobertura da despesa, conforme indicado no art. 2º da proposição, bem como a necessária justificativa administrativa constante da Mensagem encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Por fim, o projeto identifica expressamente o montante do crédito a ser aberto e sua respectiva destinação orçamentária, observando as exigências de transparência e especificação previstas no art. 46 da mesma norma federal.

Dessa forma, sob o prisma do direito financeiro e orçamentário, constata-se que a autorização legislativa pretendida encontra amparo na Lei Federal nº 4.320/1964, sendo veiculada por meio de lei específica, modalidade expressamente admitida pela doutrina e pela legislação de regência.

### **3.2.3. Do crédito especial finalidade e indicação de recurso**

A Mensagem que acompanha o Projeto de Lei apresenta a justificativa para a abertura do crédito adicional especial, atendendo à exigência prevista no caput do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964. De igual modo, o art. 1º da proposição, em conjunto com o Anexo I, promove a necessária individualização da despesa, identificando as unidades or-





çamentárias, programas, ações e respectivos valores, em observância aos arts. 41, inciso II, e 46 da referida norma.

Também se verifica o atendimento ao requisito relativo à indicação da fonte de custeio. Nos termos do art. 2º do projeto, os recursos destinados à cobertura do crédito especial decorrerão da anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, hipótese expressamente autorizada pelo art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

A indicação prévia dos recursos correspondentes constitui requisito indispensável à validade da abertura de créditos suplementares e especiais, decorrendo não apenas da Lei nº 4.320/1964, mas também do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito especial sem prévia autorização legislativa e sem a correspondente indicação dos recursos que lhe darão suporte financeiro.

A propósito, a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reiteradamente afirmado que a autorização legislativa para abertura de créditos adicionais deve estar acompanhada da demonstração da respectiva fonte financiadora, em observância aos princípios da legalidade orçamentária, do equilíbrio fiscal e da transparência da gestão pública. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao apreciar a Consulta nº 231.552, da Câmara Municipal de Três Pontas, bem como a Consulta nº 1.101.786, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, reafirmou a necessidade de indicação dos recursos disponíveis para a cobertura dos créditos suplementares e especiais, não sendo suficiente a mera autorização legislativa desacompanhada do respectivo lastro financeiro.

No caso concreto, verifica-se que a proposição apresenta justificativa específica para a abertura do crédito, individualiza adequadamente as dotações a serem criadas e identifica expressamente a fonte dos recursos destinados à cobertura da despesa pretendida. Assim, sob o prisma do direito financeiro e orçamentário, conclui-se pelo atendimento dos requisitos estabelecidos nos arts. 42, 43 e 46 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional especial, via autorização legislativa específica (art. 1º, Anexo I):

#### ANEXO I – SUPLEMENTAÇÃO

Unidade Orçamentária: 015.001 – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE LAZER E JUVENTUDE

Projeto/Atividade: 2.072 – INCENTIVO AO ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE

Descrição	Ficha	Fonte	Autorizada /atualizada
33504100000 - CONTRIBUIÇÕES	xxx	2500	500.000,00
33504100000 - CONTRIBUIÇÕES	xxx	1500	1.000,00

**Total do Projeto/Atividade: R\$ 501.000,00**

**Total de Suplementação R\$ 501.000,00**





Os recursos se encontram previstos no art. 2º do projeto de lei (Anexo II):

**ANEXO II – ORIGEM DOS RECURSOS**

DESCRIÇÃO	FONTE	Autorizada /Atualizada
SUPERÁVIT FINANCEIRO – 2025	2500 – RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	R\$ 500.000,00
ANULAÇÃO	1500 – RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	R\$ 1.000,00

**Unidade Orçamentária:** 015.001 – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE LAZER E JUVENTUDE

**Projeto/Atividade:** 2.072 – INCENTIVO AO ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE

Descrição	Ficha	Fonte	Autorizada /atualizada
33903600000 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	106	1500	1.000,00

**Total do Projeto/Atividade:**

**R\$ 1.000,00**

Assim, se verifica o atendimento ao requisito relativo à indicação da fonte de custeio. Nos termos do art. 2º do projeto, os recursos destinados à cobertura do crédito especial decorrerão, predominantemente, do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2025, no montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), complementados pela anulação parcial de dotações orçamentárias no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), hipóteses expressamente autorizadas pelos incisos I e III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

A indicação prévia dos recursos correspondentes constitui requisito indispensável à validade da abertura de créditos suplementares e especiais, decorrendo não apenas da Lei nº 4.320/1964, mas também do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito especial sem prévia autorização legislativa e sem a correspondente indicação dos recursos que lhe darão suporte financeiro.

Nestes termos, conclui-se que os requisitos para a abertura de crédito adicional (suplementar e especial), segundo o art. 167, V e VII, da Carta Política Federal e arts. 45 e 46, da Lei nº 4.320/1964 são essencialmente os que seguem: *i) autorização legislativa; entretanto, pode ser autorizada na própria LOA, vedada a concessão ilimitada; ii) finalidade específica; iii) através de Decreto; iv) indicação de recursos (indicar importância, espécie e classificação da despesa), ou seja, deve haver existência de recursos disponíveis e suficientes para a concessão da abertura de crédito (autorização de despesa).*

Portanto, observado pela proposta legislativa os princípios constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, justificando a necessidade do crédito especial, indicando a fonte de recurso e estabelecendo o limite retratado no valor previsto no art. 1º.

### **3.2.3. Da cláusula de vigência**

Este comando traz a cláusula de vigência será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha conhecimento (LCp 95/98, art. 8º), que no caso é adotado geralmente a cláusula prevista no art. 5º da proposta legislativa ora sob análise, que, de um modo geral, consta de toda e qualquer lei ordinária, mas a rigor é reservada às leis de pequena repercussão, cujo prazo é da **publicação**.





Na ausência de disposição expressa se aplica a disposição genérica prevista no art. 1º, *caput*, da Lei de Introdução às normas gerais do Direito Brasileiro, que estabelece que *"salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada."*

### **3. TÉCNICA LEGISLATIVA**

#### **4.1. Aspectos Gerais**

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo<sup>15</sup>, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Verifica-se que o Anexo I da proposição faz referência à expressão "Suplementação", enquanto a ementa, o art. 1º, a Mensagem do Executivo e toda a fundamentação jurídica do projeto tratam da abertura de crédito adicional especial.

#### **4.2. Da Necessidade Adequação Redacional do Anexo I**

Considerando que a despesa pretendida se destina à criação de dotação orçamentária não contemplada no orçamento vigente, hipótese que se enquadra no art. 41, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, recomenda-se a adequação terminológica do Anexo I, substituindo-se a expressão "Suplementação" por "Crédito Especial", a fim de preservar a coerência interna da proposição, evitar dúvidas interpretativas e assegurar conformidade com a classificação legal da despesa.

Segue sugestão de Emenda Modificativa: **(Recomendação Única)**

#### **EMENDA MODIFICATIVA**

Dê-se a seguinte redação ao anexo I do Projeto de Lei nº 48 de 2026:

Onde consta a nomenclatura "SUPLEMENTAÇÃO", passa a se ler "CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL", permanecendo

<sup>15</sup> loc. cit.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

inalterados os demais elementos, classificações orçamentárias, valores e destinações constantes do referido anexo.

Nos demais pontos, o Projeto de Lei nº 48/2026 atende às normas introduzidas pela LC 95/1998, em cumprimento aos princípios orçamentários constitucionais e infraconstitucionais.

### 4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Procuradoria **opina pela constitucionalidade, legalidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 48/2026**, recomendando-se o acolhimento da emenda modificativa sugerida para adequação terminológica do Anexo I.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo conseqüente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 29 de maio de 2026

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341

**BRUNO DEORCE GOMES**

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310036003500330036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 29/05/2026 13:53

Checksum: **A366DA37C1C985C188C6824583801FE01D21A6F4AE10BE8A8BEFC1B8971986E2**



---

Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310036003500330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.