



## **PARECER JURÍDICO Nº 05/2024**

**AUTOR:** Álvaro Jesiel de Lima (Prefeito Municipal)

**ASSUNTO: PL-04-2024-** “Dispõe sobre autorização para a abertura de crédito adicional especial destinado a contrapartida de convênio de reforma e dá outras providências.”.

**SOLICITANTE:** Presidente da Câmara Municipal de Pedra Bela-SP

EMENTA: CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA. POSSIBILIDADE. LEI FEDERAL 4.320/64. AUDIÊNCIA PÚBLICA. NECESSIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 48, § 1º.

### **I- RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de nº 04/2024 de autoria de Álvaro Jesiel de Lima (Prefeito Municipal) cujo objeto da propositura constante do artigo 1º assim dispõe:

“...  
Fica aberto no orçamento vigente um crédito adicional especial no valor de R\$ 83.786,20 (oitenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e vinte centavos) assim classificado:-



Crédito Especial Órgão:	02-Poder Executivo
Unidade Orçamentária:	10-Diretoria da Educação
Unidade Executora:	01-Fundo Municipal de Educação
Função:	12-Educação
Sub-Função:	365-Educação Infantil
Programa:	8027-Garantir a qualid. na educação infantil p/ garantir o futuro
Projeto:	1.839-Construção, reforma e adeq. de instalações escolares
Categoria Econômica:	4.4.90.51-Obras e Instalações
Fonte de Recursos:	01-Tesouro
Valor do Crédito R\$:	83.786,20
Produto / Unid. Medida:	M²
Meta Física:	298,8

Informa o artigo 2º, do projeto sob análise que “os recursos necessários para a cobertura do crédito aberto pelo artigo anterior serão provenientes do superávit financeiro **do exercício**, vinculado aos recursos do Tesouro Municipal.

Observa-se, entretanto que o artigo 43, § 1º, Inciso I, da Lei Federal de nº 4.320/64 ao tratar do superávit financeiro para esse fim, considera “**o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”.**

Logo, há uma divergência no que tange à definição de exercício, na forma acima narrada, **o que deve ser analisado à luz da** Lei Federal de nº 4.320/64

Que o Ofício GAB de nº 44/2024 assim justificou “Dispõe sobre autorização para a abertura de crédito adicional especial destinado a contrapartida de convênio de reforma e dá outras providências”, requerendo ao final, a apreciação em regime de urgência, nos termos do Regimento Interno dessa Câmara. (Grifamos).

Depreende-se dos autos que, acompanharam o presente projeto o ofício citado e o Parecer Contábil.

Que em 14/03/2023, a Assessoria Contábil se manifestou, via Parecer Contábil opinando favoravelmente pela aprovação do projeto, **porém**, com a observância de ausência de realização de audiência pública.

No objetivo de obter a manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa os autos foram encaminhados a essa Procuradoria Jurídica para a emissão do parecer jurídico,



com amparo na Resolução de nº 02/2023, em especial em seu artigo 7º que trata das atribuições dessa Procuradoria Jurídica.

É o relatório.

## **II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Inicialmente, cumpre registrar que as manifestações jurídicas são de caráter opinativo.

Que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 166, caput e em seu § 7º, assim determina:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual **e aos créditos adicionais** serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, **as demais normas relativas ao processo legislativo**. (Grifamos).

Que o artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal de 1988, ao discorrer sobre as vedações, proíbe “a abertura de crédito suplementar ou especial sem **prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**”. (Grifamos).

Que o artigo 134, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, assim dispõe:

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual **e aos créditos adicionais, bem com as suas emendas**, serão apreciadas pela Câmara Municipal.

§ 1º As **emendas** ao projeto de Lei do orçamento anual **ou aos projetos que os modifiquem** serão admitidas desde que:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, aceita penas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a - dotação para pessoal e seus encargos;

b - serviço da dívida;

III - relacionadas:

a - **com correção de erros ou omissões**;

b - **com os dispositivos do texto do projeto de lei**. (GRIFAMOS).

Que o artigo 134, citado, em seu § 4º disciplina que “Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo no que não contrariar o disposto neste capítulo, as demais normas relativas ao **processo Legislativo**”. (Grifamos).



Que o artigo 199, Parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara de Pedra Bela assim ensina “Nos projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 134 da Lei Orgânica Municipal, não serão admitidas Emendas que aumentem a despesa prevista, nem as que importem em aumento na criação de cargos, funções ou empregos públicos.

Natália Riche (2023, p.3) sobre o tema ensina que:

Ao longo do exercício financeiro podem surgir novas despesas, necessidades, urgências ou uma dotação que pode se revelar insuficiente. É nesse contexto que surgem **os créditos adicionais**, tendo em vista que será necessária a alteração da LOA para atender necessidades públicas surgidas durante sua vigência. (Grifamos).

E, de acordo com a Autora citada (2023, p. 4-5) “a apreciação e votação dos projetos de leis relativos aos créditos seguem as mesmas regras da Lei Orçamentária Anual (LOA).”.

Que o artigo 40, da Lei de nº 4.320/64, assim dispõe “São créditos adicionais as autorizações de despesas **não computadas** ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”. (Grifamos).

Acerca do tema, Anderson Ferreira (2023) esclarece, em síntese, que:

...O crédito orçamentário é uma autorização para realizar despesas e se classifica em Ordinário (feito com base na previsão das receitas orçamentárias e cujo valor é descrito na LOA) e Adicional (que são **mecanismos de retificação da LOA**, durante a sua vigência e que, a ela se incorpora)...(Grifamos).

O artigo 41, da lei de nº 4.320/64, classifica os créditos adicionais e dentre essa classificação, no Inciso II, define que **são créditos especiais** “os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.”. (Grifamos).

Ressalta-se que, a competência para legislar sobre a matéria é do Município, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, dos artigos 6º, Inciso VI e 133, ambos da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, pois, trata-se de assunto de interesse local e orçamentário, conforme o objeto descrito no artigo 1º, da propositura em discussão.



No que tange à iniciativa das leis referentes aos créditos adicionais assim explica Natália Riche (2023, p.4) “A iniciativa, apreciação e votação dos projetos de leis relativos a tais créditos seguem as mesmas regras das demais leis orçamentárias e cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo”. (Grifamos).

Que o artigo 133, Inciso III, Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP estabelece que **“Lei de iniciativa do Executivo** estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, os orçamentos anuais;”.

Que o artigo 199, Inciso IV, do Regimento Interno da Câmara de Pedra Bela assim ensina que “é da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.”. (Grifamos).

Dessa forma, acerca da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, tem-se por adequada a iniciativa do Prefeito Municipal no que tange ao Projeto de Lei de nº 04/2024, pelas razões já apresentadas, e assim, não há vício de iniciativa no Projeto mencionado, sendo atendidos os requisitos de competência e de iniciativa legislativas.

Ressalta-se ainda que, a matéria não se encontra no rol do artigo 45, da Lei Orgânica citada, que cuida das matérias reservadas à Lei Complementar e que exige quórum de maioria absoluta.

Logo, a matéria em discussão deve ser tratada por meio de lei ordinária e de acordo com o artigo 46, da Lei Orgânica Municipal assim dispõe: “As leis ordinárias exigem para sua aprovação o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal”.

No mérito, o Projeto de Lei Ordinária de **nº 04/2024**, objetiva “autorização para a abertura de crédito adicional especial destinado a contrapartida de convênio de reforma e dá outras providências”, o que é viável no que se refere à permissão legal conferida pela Lei Federal de nº 4.320/64 e o artigo 134, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, dentre outras normas aqui citadas.

Vale destacar que, a Lei Municipal de nº 900/2023 (Lei Orçamentária Anual) ao estimar a receita e fixar a despesa do município de Pedra Bela para o exercício financeiro de 2024, em seu artigo 4º, permite a realização de



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

alterações orçamentárias, pelo Executivo, “...desde que obedecidos os critérios e limites estabelecidos na Lei nº 883 de 04 de outubro de 2023 e suas alterações - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024...” (Grifamos).

Que o artigo 6º, da Lei Municipal de nº 759/2021 que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) do Município de Pedra Bela para o quadriênio 2022/2025, assim dispõe:

Os Programas constantes do Plano Plurianual estarão expressos nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais, **nas leis que autorizem a abertura de crédito adicional especial** e nos créditos extraordinários.

Parágrafo único. Nas leis orçamentárias **ou nas que autorizarem a abertura de créditos adicionais**, assim como nas leis de diretrizes orçamentárias, e nos créditos extraordinários poderão ser criados novos programas ou ações, **considerando-se, em decorrência, alterado o Plano Plurianual.**

O artigo 41, da Lei Federal de nº 4.320/64 define que “...são créditos especiais “os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.”. (Grifamos).

Que o artigo 42, da lei citada, assim dispõe “Os créditos suplementares e **especiais serão autorizados por lei** e abertos por decreto executivo.”.

Que, o artigo 51, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela, assim dispõe: “nenhum projeto de lei que implique na criação ou no aumento de despesa pública, será sancionado **sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios** para atender os novos encargos.”. (Grifamos).

Que, o artigo 77, Inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, ao discorrer acerca das competências privativas do Prefeito, assim dispõe: “...superintender a arrecadação dos tributos, bem como a guarda e a aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro da disponibilidade orçamentária ou dos créditos votados pela Câmara;”.

Que o artigo 2º, do projeto em discussão assim explicita “Os recursos necessários para a cobertura do crédito aberto pelo artigo anterior **serão provenientes do superávit financeiro do exercício**, vinculado aos recursos do Tesouro Municipal.”.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

Acerca do tema, assim explicita a Lei Federal de nº 4.320/64, em seu artigo 43 “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.”.

Que o Ofício GAB de nº 44/2024, informa que a medida visa “à contrapartida de convênio de reforma e dá outras providências, bem como, o artigo 1º do Projeto sob análise apresenta, dentre outras, a seguinte descrição quanto à classificação do crédito especial:

Programa:	8027-Garantir a qualid. na educação infantil p/ garantir o futuro
Projeto:	1.839-Construção, reforma e adeq. de instalações escolares

Ainda sobre a questão, o artigo 43, § 1º, Inciso I, da Lei de nº 4.320/64 assim disciplina “Consideram-se recursos para o fim dêste artigo, desde que não comprometidos:

I - **o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**.”.

Que o artigo 43, § 2º, da Lei Federal de nº 4.320/64 assim conceitua “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 êles vinculadas.

Ao apreciar a pretensa alteração orçamentária, assim concluiu a Assessoria Contábil no Parecer Contábil, datado de 12 de março de 2024:

No sentido de atender ao que me fora solicitado quanto a emissão do parecer contábil, informo o que segue:

1. Trata-se de projeto de Lei dispondo de autorização para a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$83.786,20 (oitenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e vinte centavos) com recursos de superávit financeiro, do Tesouro;
2. **A alteração orçamentária proposta está em conformidade** aos artigos 41, 42 e 43 da Lei Federal n.º 4.320/64;
3. **Os elementos da dotação estão bem ordenados e claros e a classificação orçamentária obedece às normas contábeis vigentes;**
4. Analisado o anexo 5 RGF do exercício de 2023, **verifica-se a existência de lastro financeiro para os recursos do Tesouro Municipal;**



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

5. O projeto prevê a compatibilização destas alterações no plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias vigentes, **contudo sem** a realização de **audiências públicas** para discutir a alteração.

Nestes termos, esta assessoria contábil **OPINA favoravelmente** à aprovação do projeto de Lei Ordinária.

Em síntese, o Parecer Contábil “é favorável à alteração orçamentária proposta, informa que apreciou os elementos da dotação, a adequação da classificação orçamentária às normas contábeis vigentes e verificou a existência de lastro financeiro para os recursos do Tesouro Municipal.”

**Entretanto**, o Parecer Contábil mencionado assim se manifestou “O projeto prevê a compatibilização destas alterações no plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias vigentes, **contudo sem** a realização de **audiências públicas** para discutir a alteração.

Vale destacar que, a Assessoria Contábil já apontou a falta da realização de audiências públicas, em projetos anteriores, em casos de créditos adicionais, como se percebe da verificação dos pareceres contábeis anexados aos **Projetos de leis de nº 31, 40 e 49, todos de 2023.**

Ressalta-se que, acerca das audiências públicas, o artigo 41, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP ao discorrer sobre as competências das comissões dessa Câmara Municipal elenca dentre elas “a realização de audiências públicas”.

No mesmo sentido é o artigo 96, Inciso V, do Regimento Interno dessa Casa (Resolução de nº 6/2018).

Que a Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 13, “6”, ao tratar das Comissões da Assembleia Legislativa, esclarece que “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe “...realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo...”.

Insta salientar que a realização de audiências públicas objetiva a maior participação dos cidadãos, a publicidade, dar maior transparência aos atos de gestão e possibilita o debate com a sociedade e ao final, possibilita o controle social.

Que o artigo 44, da Lei de nº 10.257/2001 assim dispõe:



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

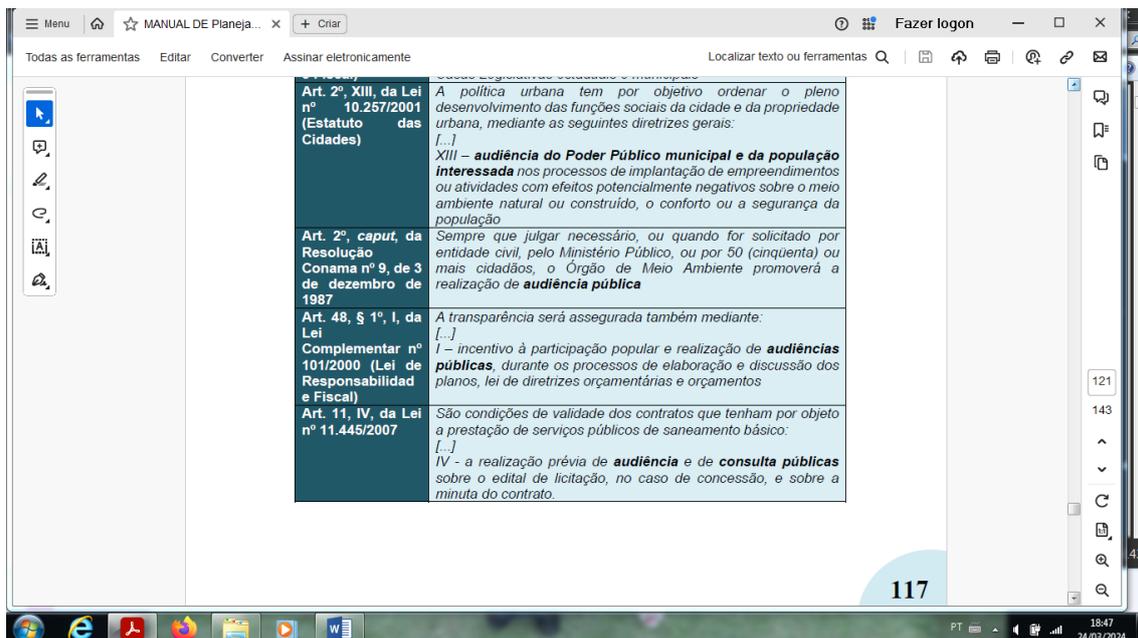
No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

De acordo com o artigo 44, da Lei de nº 10.257/2001 é uma exigência, em atenção ao princípio da gestão participativa na elaboração da legislação orçamentária, dentre a qual se insere a matéria em debate que trata de crédito adicional especial que retificará a Lei Orçamentária.

E como observado pela Assessoria Contábil, no Parecer respectivo não ocorreu a realização de **audiências públicas** para discutir a alteração.

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCE-SP** (2021, p.116) em seu Manual de Planejamento Público, esclarece que “Segundo a Constituição Federal de 1988, cabem às comissões do Poder Legislativo, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com a sociedade civil (art. 58, § 2º, II).

Ainda sobre o tema audiências públicas o TCE-SP (Obra citada, p. 117) cita o artigo 48, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC de nº 101/2000) e explica “A legislação infraconstitucional estabelece, igualmente, situações em que deverão ocorrer audiências públicas, dentre as quais: (Grifamos).



Disponível em

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>.

Acesso 24 Mar 2024.

Na obra citada, p. 119, continua a orientar o TCE-SP “No mais, cumpre observar que as atas de audiências públicas referentes à elaboração e aprovação das propostas orçamentárias devem ser enviadas ao TCE-SP, respectivamente, pelas prefeituras e pelas câmaras municipais....”.

Ao tratar da transparência na gestão fiscal o artigo 48, § 1º, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC de nº 101/2000) assim determina “A transparência será assegurada também mediante “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”.

Perante o exposto, considerando-se que os créditos adicionais especiais, objeto do projeto em análise, são “mecanismos de retificação da LOA, durante a sua vigência e a ela se incorporam” conclui-se que, a observação constante do Parecer Contábil, acerca da ausência de realização de audiência pública é importante e está amparada nas disposições constitucionais e demais normas



citadas, além do que consta do artigo 48, § 1º, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC de nº 101/2000) e do Manual do TCE-SP.

### III- DA CONCLUSÃO

Dessa forma, o Projeto de Lei Ordinária de nº 04/2024, que objetiva obter “autorização para a abertura de crédito adicional especial destinado a contrapartida de convênio de reforma e dá outras providências”, na forma e fins apresentados, reveste-se, parcialmente, de boa forma constitucional, legal, jurídico, e de boa técnica legislativa, pelas razões citadas, pois, em observância ao disposto no Parecer Contábil acerca da “ausência de realização de audiência pública”, ressalta-se, a necessidade de realização de audiência pública, para a tramitação do referido projeto e apreciação das Comissões para o respectivo parecer, em razão das consequências de retificação da LOA, durante a sua vigência. Fundamenta a realização das audiências, dada a importância dessas para o alcance da transparência na gestão fiscal, as disposições constitucionais, as demais normas já citadas, em especial o artigo 48, § 1º, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC de nº 101/2000) e o Manual de Planejamento Público, do TCE-SP.

Além disso, tendo em vista que o artigo 2º, do projeto em discussão ao mencionar a origem dos recursos necessários cita tão somente “superávit financeiro do exercício, vinculado aos recursos do Tesouro Municipal.”, com fundamento, nas disposições do artigo 43, § 1º, Inciso I, da Lei de nº 4.320/64, bem como, do artigo 134, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, sugere-se a alteração da redação do artigo 2º, do projeto sob análise para a seguinte redação “superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;”, para adequação às normas citadas.

Isto posto, observa-se que não há vícios de competência e iniciativa, e assim, após as alterações sugeridas, a votação da matéria, poderá ser deliberada nos termos do Regimento Interno artigo 241, Inciso I, bem como seus § 1º e § 2º, por maioria simples dos membros dessa Casa e por votação simbólica, uma vez que não se enquadra na obrigatoriedade de votação



## **CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP**

**CNPJ: 00136452/0001-03**

nominal, imposta pelo parágrafo 8º, do artigo 243, do Regimento Interno dessa Câmara Municipal.

É o parecer jurídico, à consideração superior.

Pedra Bela- SP, 25 de março de 2024.

Lucinéia Aparecida Vieira de Andrade  
Procuradora Jurídica