



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

Parecer nº 008/2026

Interessado: Comissão de Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas

Assunto: Análise do Projeto de Lei nº 008/2026, de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI Nº 4.320/1964. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. RECURSOS PROVENIENTES DE SUPERÁVIT FINANCEIRO, EXCESSO DE ARRECADAÇÃO E ANULAÇÃO PARCIAL OU TOTAL DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E LDO. REQUISITOS FORMAIS ATENDIDOS PARCIALMENTE. NECESSIDADE DE APRESENTAR DOCUMENTOS QUE COMPROVEM A EXISTÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, pelo Executivo Municipal a esta Casa Legislativa por meio do Ofício nº 48/2026 – Gabinete da Prefeita, na data de 05/02/2026, o qual dispõe acerca de autorização para abertura de Crédito Adicional Especial no Plano Plurianual (PPA) – Lei nº 1.610/2025, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei nº 1.615/2025 e Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei nº 1.616/2025, para o exercício financeiro de 2026, a fim de suprir necessidades das atividades de educação em saúde ambiental.

Referido projeto foi devidamente autuado e registrado sob o nº 008/2026, que, após análise preliminar da Comissão de Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas, foi encaminhado, por meio da C.I. nº 005/2026-CJFLTC, a esta Procuradoria para apreciação.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

A Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define créditos adicionais como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (artigo 40, da referida lei).

Ainda, referido diploma legal classifica os créditos adicionais em três diferentes espécies, quais sejam:

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 interna ou calamidade pública.

O Orçamento Público é pautado no princípio da legalidade, de modo que as leis orçamentárias não podem conter dispositivos estranhos ao orçamento; contudo, como ensina Cláudio Carneiro¹,

“tal exigência não pode significar um engessamento das despesas públicas. Isto porque podem ocorrer, ao longo do exercício financeiro, situações que mereçam uma alteração imediata no orçamento. Nesse sentido, o Direito Financeiro, através da Constituição, prevê a abertura dos Créditos Orçamentários Adicionais, que servem exatamente para atender situações imprevisíveis ou emergenciais, bem como para corrigir falhas da própria Lei Orçamentária, ou ainda por mudanças de estratégia nas políticas públicas. Esses créditos adicionais subdividem-se em créditos extraordinários, suplementares e especiais (...).”

Segue o autor, esclarecendo sobre o Crédito Adicional Especial (espécie tratada neste projeto):

“O crédito especial é uma posição intermediária entre o extraordinário e o suplementar. Assim, da mesma forma que o crédito extraordinário, o crédito especial também é aberto em função da inexistência de dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual. Contudo, difere deste porque, além da necessidade de lei autorizativa, sua abertura se dá em relação às despesas novas que surgiram no decorrer do exercício que não se referem às situações imprevisíveis e urgentes como o caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, ou que não possuem categoria de

¹ Curso de Direito Tributário e Financeiro, Saraiva, 2020, p. 109 a 111.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

programação orçamentária específica (art. 42, II, da Lei n. 4.320/64). Nesse sentido, o art. 167, V, da CRFB/88, prevê que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. O crédito especial, como já dito, visa a atender despesas novas, não previstas na Lei Orçamentária Anual, mas que surgiram durante a execução do orçamento e, por isso, também carece de recursos disponíveis. São abertos por decreto do Executivo após autorização em lei especial, e os saldos remanescentes em 31 de dezembro podem ser transferidos para o exercício seguinte, desde que a autorização tenha se dado nos últimos quatro meses do exercício (art. 167, § 2º, da CRFB/88)."

Importante colacionar as palavras dos professores José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis², que comentam sobre os créditos adicionais especiais:

O crédito especial cria novo programa para atender a objetivo não previsto no orçamento. Destarte, à medida que melhora o processo de planejamento e que seus resultados são expressos em programas no orçamento, tendem a desaparecer os créditos especiais.

O comentário acima alerta para a necessidade de desenvolver um processo de planejamento eficiente para, assim, reduzir o elevado número de operações dessa natureza.

O projeto de lei em discussão pretende autorizar abertura de crédito adicional especial, com o objetivo de reorganizar as dotações orçamentárias referentes às atividades de educação em saúde ambiental no valor de R\$ 2.254.913,31 (dois milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e treze reais e trinta e um centavos.), por meio da existência de recursos disponíveis decorrentes de superávit financeiro; excesso de arrecadação; e anulação parcial ou total de dotação orçamentária do Poder Executivo, com o objetivo de abrir dotações nos elementos de despesas:

² COSTA, Haroldo Reis; MACHADO JR., José Teixeira. A Lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 36. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

08 – SECRETARIA DE SAÚDE

08.001.13.10.305.2.075 - MANUT. DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA

ELEMENTO	DESCRIÇÃO	RECURSO	VALOR
3390.3900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	1.000	9.479,74
3390.3900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	1.494	38.783,26
3390.3900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	1.1900	199.425,00

09 – SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

09.003.35.08.243.6.002 – ASSISTENCIA A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

ELEMENTO	DESCRIÇÃO	RECURSO	VALOR
4490.5100	Obras e Instalações	1.1883	1.367.818,64
4490.5100	Obras e Instalações	2.1883	626.543,38

09.004.36.08.241.2.077 – ASSISTÊNCIA AO DIREITO DO IDOSOS

ELEMENTO	DESCRIÇÃO	RECURSO	VALOR
3390.9300	Indenização e Restituição	2.1816	9.274,72
3390.9300	Indenização e Restituição	2.1880	144,33
3390.9300	Indenização e Restituição	2.1884	3.444,24

No que se refere à competência legislativa do Município, portanto, o presente projeto encontra-se amparado pelos artigos 8º, I, da Lei Orgânica do Município e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

A competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária é privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 35, §1º, IV, da Lei Orgânica, assim, verifica-se não haver vício de iniciativa para a abertura de crédito adicional especial em análise.

A abertura de crédito adicional especial depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa (art. 43, caput, da LF 4.320/64). Consideram-se recursos, desde que não comprometidos (art. 43, § 1º, da LF 4.320/64):

- I – o superavit 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 realizá-las.

Em cotejo com a legislação citada, verificou-se que o Projeto de Lei nº 008/2026 em seu art. 2º menciona a utilização da espécie do inciso I do § 1º, do art. 43 da Lei



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

Federal 4320/64, qual seja, o recurso resultante de superávit financeiro do exercício anterior; em seu art. 3º menciona a utilização da espécie do inciso II do § 1º, do art. 43 da Lei Federal 4320/64, qual seja, o recurso proveniente de provável excesso de arrecadação; e em seu art. 4º menciona a utilização da espécie do inciso III do § 1º, do art. 43 da Lei Federal 4320/64, qual seja, o recurso resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; bem como, expôs sua respectiva justificativa e vigência adstrita ao exercício financeiro de 2026, entretanto, não consta nos autos os demonstrativos financeiros para comprovação técnica idônea da existência e suficiência dos recursos indicados como fonte de custeio para a abertura de crédito adicional especial.

Da necessidade de demonstrativo financeiro na abertura de créditos adicionais

A abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais não se exaure na indicação formal de uma fonte de custeio. A exigência constitucional de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, traduz uma garantia estrutural do equilíbrio orçamentário e da separação de Poderes. Trata-se de requisito material, que condiciona a validade do ato.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 4.320/1964 explicita que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis e define as respectivas fontes. A norma não autoriza presunções nem estimativas desprovidas de lastro técnico. Ao contrário, pressupõe demonstração objetiva de que o recurso existe e é juridicamente utilizável no exercício.

O ponto é decisivo: a autorização legislativa deve ser consciente e informada. Sem demonstrativo financeiro idôneo (seja por meio de memória de cálculo do excesso de arrecadação, apuração de superávit financeiro ou indicação fundamentada de anulação de dotações) a deliberação parlamentar torna-se meramente formal, esvaziando-se a função constitucional de controle do Legislativo sobre a execução orçamentária.

Além disso, a exigência de demonstração prévia atua como mecanismo de responsabilidade fiscal, prevenindo a criação de despesas sem cobertura real e evitando riscos ao equilíbrio das contas públicas. A transparência e a rastreabilidade da fonte de custeio não são meros atributos de boa gestão; constituem dever jurídico decorrente do regime financeiro constitucional.

Assim, o demonstrativo financeiro não é peça acessória ou facultativa. É elemento essencial de validade da abertura do crédito adicional, pois materializa a indicação de recursos exigida pelo sistema constitucional e assegura a legitimidade da atuação do Executivo perante o Legislativo e os órgãos de controle.

No caso de utilização de **superávit financeiro do exercício anterior**, a



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

comprovação há de ser extraída do balanço patrimonial oficialmente encerrado, com demonstração do superávit por fonte/destinação de recursos, memória de cálculo do valor efetivamente disponível e certificação da área contábil quanto à inexistência de comprometimento prévio. Sem essa segregação por fonte, especialmente quando houver vinculações constitucionais ou legais, não se pode afirmar a disponibilidade jurídica do montante indicado. Portanto, a instrução adequada exige demonstrativo analítico que evidencie saldo livre e utilizável.

Quando a fonte indicada for **excesso de arrecadação**, impõe-se a apresentação de demonstrativo da receita prevista e arrecadada, memória de cálculo da tendência até o final do exercício e planilha comparativa que evidencie o excesso líquido, já consideradas as deduções obrigatórias. A arrecadação parcial superior à previsão inicial, isoladamente considerada, não basta; é indispensável projeção técnica consistente que demonstre tendência consolidada de excesso até o encerramento do exercício. Logo, a comprovação deve ser prospectiva e fundamentada.

A exigência de tais demonstrativos não representa formalismo excessivo. Trata-se de mecanismo de proteção ao equilíbrio orçamentário, de preservação da função deliberativa do Legislativo e de prevenção de responsabilidade fiscal. A autorização parlamentar deve ser consciente e informada; sem lastro técnico mínimo, a deliberação resta esvaziada de conteúdo substancial.

Verifica-se que sem essa comprovação técnica mínima, a abertura do crédito revela-se juridicamente vulnerável.

Portanto, nota-se que referido Projeto de Lei, referente à abertura de crédito adicional especial para complementar a dotação orçamentária para suprir necessidades das atividades de educação em saúde ambiental, para atender às exigências legais, necessário se faz apresentar os demonstrativos financeiros para comprovar a existência de recursos disponíveis.

III. DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que a produção normativa no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar Federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se que a redação do projeto observou os parâmetros da LC 95/1998, uma vez que estruturou título objetivo e compatível com o conteúdo normativo;



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

unidade temática; estrutura sintética e terminologia precisa.

Assim, a redação está tecnicamente adequada e bem estruturada, atendendo aos requisitos de clareza, precisão e concisão exigidos para os atos normativos.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 008/2026, no que se refere aos requisitos de juridicidade, verifica-se que não apresenta vícios: a iniciativa revela-se adequada, por tratar-se de matéria de natureza orçamentária, inserida na esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo; a competência legislativa do Município para dispor sobre a abertura de créditos adicionais decorre de sua autonomia financeira e orçamentária, exercida nos limites do regime constitucional; a proposição observa, em linhas gerais, as regras de técnica legislativa, com redação clara, objeto determinado e adequada estrutura normativa. Portanto, quanto à iniciativa, competência e técnica legislativa, o projeto encontra-se formalmente apto à tramitação.

Sob o prisma da constitucionalidade e da legalidade, a proposição mostra-se compatível com o regime orçamentário estabelecido pela Constituição Federal, que condiciona a abertura de créditos adicionais à prévia autorização legislativa, porém, quanto à indicação dos recursos correspondentes, necessário se faz a complementação do projeto com documentos que comprovem a existência de recursos disponíveis:

- a) **anulação parcial ou total de dotação orçamentária**: demonstrativos financeiros para comprovação técnica idônea da existência e suficiência dos recursos indicados como fonte de custeio, nos termos do regime estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 4.320/1964;
- b) **superávit financeiro do exercício anterior**: balanço patrimonial oficialmente encerrado, demonstrativo analítico do superávit por fonte/destinação de recursos, memória de cálculo do valor disponível e



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

certificação formal da área contábil quanto à inexistência de comprometimento prévio do montante utilizado;

c) **excesso de arrecadação**: demonstrativo da receita prevista e arrecadada, memória de cálculo da tendência até o final do exercício, planilha evidenciando o excesso líquido após deduções legais e certificação técnica quanto à metodologia empregada;

Assim, cabe à Comissão de Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas determinar as diligências saneadoras apontadas acima para complementação da instrução antes da deliberação plenária, a fim de resguardar a validade do ato legislativo e prevenir apontamentos pelos órgãos de controle, e, posteriormente, aprofundar-se na análise dos documentos e na adequação do projeto ao Plano Plurianual 2026-2029, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2025 e a Lei Orçamentária Anual – LOA/2025.

Somente então o projeto estará apto para ser deliberado pelas Comissões Permanentes correspondentes à matéria, cujo mérito, quanto à conveniência e oportunidade, é de exclusiva atribuição dos Vereadores.

É o parecer.

Tamarana, 26 de fevereiro de 2026.

SILVANA FARIA PEREIRA

Procuradora Jurídica
OAB/PR nº 96.584