



**CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 52/2023

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Direito Financeiro. Créditos Adicionais. Conceituação e regime jurídico. Nova suplementação dentro do projeto. Vedação constitucional. Comentários.

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do poder executivo municipal *"AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA INCLUSÃO DE DESPESA NÃO PREVISTA NA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

Sob os aspectos formal e material, o projeto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal para a abertura de créditos especiais ou suplementares com finalidade precisa, com necessária aprovação legislativa¹, remanejando ou transferindo recursos de uma categoria de programação para outra, como determinam o § 8.º do art. 103 e os incisos V e VI do art. 106, da LOM.

1. Definição financeira de Crédito

A palavra "crédito" é empregada em dois sentidos diferentes na terminologia do Direito Financeiro.

¹ Por simetria ao art. 167, VI da Constituição da República.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Numa primeira acepção, o vocábulo "crédito" é usado para designar a faculdade de o Estado tomar dinheiro emprestado, ou o conjunto dos empréstimos, ou a técnica de recorrer a eles². Neste caso, o referido vocábulo costuma ser acompanhado do adjetivo "público", formando a expressão "crédito público".

Tal vocábulo, por outro lado, pode significar **uma autorização para gastar e expressa o limite máximo dos recursos que poderão ser aplicados em determinado fim**³.

Geralmente essas autorizações estão contidas no orçamento, sendo, por tal circunstância, denominadas "orçamentárias". Créditos orçamentários são, assim, os especificados no orçamento anual, em dotações, para ocorrerem às despesas nele fixadas⁴.

Mas há créditos "extra-orçamentários" ou "adicionais", abertos em leis especiais. É sobre estes que ora discorreremos, tema do projeto sob análise.

2. Créditos adicionais: conceito

Sob a denominação de "ajustes orçamentários", temos as alterações que se impõem à Lei Orçamentária, adequando-a, quantitativamente e qualitativamente, à sua execução, ao longo do exercício financeiro ao qual se refira. Isto porque, como destaca Geraldo de Camargo Vidigal, "as previsões humanas são invariavelmente imperfeitas e porque as surpresas conjunturais ampliam as margens de imperfeição".⁵

Tais ajustes podem se dar: a) pela correção de seus valores iniciais;

2 Aliomar Baleeiro, Cinco aulas de finanças e política fiscal, p. 32.

3 Aliomar Baleeiro, Cinco aulas de finanças e política fiscal, p. 32; Ariosto de Rezende Rocha, Elementos de direito financeiro e finanças, v. 1, p. 85.

4 José Afonso da Silva, Orçamento-programa no Brasil, p. 313-314.

5 Fundamentos do direito financeiro, p. 267.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
FAX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ou b) pela suplementação de autorizações insuficientemente dotadas ou inclusão de autorizações de despesas não computadas. Na primeira hipótese, trata-se de mera atualização monetária; na segunda, de créditos adicionais, sobre os quais estamos falando.

Os créditos adicionais são, pois, forma de ajuste do Orçamento disciplinada pela legislação pertinente. Assim, além dos recursos consignados no orçamento (créditos orçamentários), pode o Estado dispor de créditos adicionais, como tais consideradas "as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento" (art. 40, Lei 4.320/64).⁶

Criados após a elaboração da LOA, os créditos adicionais formam verdadeiros "orçamentos" anexos ao orçamento geral,⁷ tendo, consoante dispõe o art. 40 da Lei 4.320/64, os seguintes objetivos: a) reforçar dotações constantes do orçamento, mas que, no decorrer da execução orçamentária, se mostraram insuficientes; ou b) atender despesas não computadas na lei orçamentária.

Quando o citado dispositivo fala em "despesas não computadas" está se referindo ao crédito especial e ao extraordinário, ao passo que, falando em despesas "insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento", está fazendo menção ao crédito suplementar.⁸

3. Espécies de créditos adicionais

Segundo o art. 41 da Lei 4.320/64 os créditos adicionais classificam-se em três espécies: a) crédito suplementar; b) crédito especial; c) crédito extraordinário.

Constituem seus pressupostos (art. 167, V, da CRFB): a) a autorização legislativa (com a devida ressalva quanto aos créditos

6 Diz-se que a despesa pública é dotada quando em seu favor foi fixada uma verba, na lei orçamentária, para seu custeio.

7 Walter Paldes Valério, Programa de direito financeiro e finanças, p. 176.

8 Wolgran Junqueira Ferreira, Comentários à Lei 4.320, p. 101-102.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



FAX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

extraordinários, que dela prescindem); e b) a indicação de recursos (ressalvados também aqui os créditos extraordinários), devendo ser abertos por decretos do Poder Executivo. É óbvio que a indicação de recursos de que fala o Texto Constitucional deve ser entendida como a indicação de recursos disponíveis, suficientes a suportarem a abertura dos créditos, que são, na realidade, autorizações de despesa.

A ausência de um dos requisitos apontados inquina de ilegalidade a autorização da despesa suplementada ou criada.

O ato que abrir crédito adicional deverá indicar expressamente a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível, para sua identificação (art. 46, Lei 4.320/64).

3.1 Créditos suplementares

3.1.1 Conceito

Créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária existente (art. 41, I, Lei 4.320/64). São cabíveis, portanto, para reforçar dotações constantes do orçamento, mas que, no decorrer da execução orçamentária, se mostraram insuficientes, isto é, quando a dotação "estourou", embora a despesa conste do orçamento.⁹

Quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes, a lei poderá autorizar a abertura dos créditos suplementares. Estes estão, assim, diretamente relacionados ao orçamento.

3.1.2 Características

A abertura de créditos suplementares será autorizada por lei e efetivada por decreto executivo (art. 42, Lei 4.320/64). Os projetos de lei relativos aos créditos adicionais seguem as normas do processo legislativo comum no que

⁹ Alberto Deodato, Manual de ciência das finanças, p. 377; Wolgran Junqueira Ferreira, Comentários à Lei 4.320, p. 101.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
PABX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

não contrariar o disposto na seção II do Capítulo II do Título VI da vigente Constituição (art. 166, § 7º). A abertura de tais créditos depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa (art. 43, caput, Lei 4.320/64).

Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos suplementares pode constar da Lei Orçamentária Anual.¹⁰ Com efeito, pode a própria Lei Orçamentária conter autorização para a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até determinada importância (art. 165, § 8º); art. 7.º, Lei 4.320/64), por exemplo, até um dado percentual da despesa total fixada no orçamento.¹¹ Esgotado o limite autorizado na Lei Orçamentária, podem ser concedidas novas autorizações por meio de leis específicas.

3.1.3 Vigência

Vigência, em matéria de autorização legislativa relativa a créditos adicionais, diz respeito ao período de tempo durante o qual dita autorização tem eficácia.¹²

Relativamente aos créditos suplementares, em razão da sua natureza, as autorizações legislativas têm vigência igual à da dotação suplementada, ou seja, restrita ao exercício em que foram concedidas. Dito de outro modo, os créditos suplementares somente vigoram no exercício financeiro em que foram abertos (art. 45, Lei 4.320/64).

3.2 Créditos especiais

10 Talvez, por este motivo, não seja apropriado chamar todos os créditos adicionais de "extra-orçamentários".

11 Segundo Wolgran Junqueira Ferreira, quando a própria Lei Orçamentária Anual autorizar o Executivo a abrir crédito suplementar dentro de determinado limite (art. 165, § 8.º, da CF/1988) e este limite não esteja esgotado, não há necessidade da exposição justificativa a que alude a parte final do caput do art. 43 da Lei 4.320/64 (Comentários à Lei 4.320, p. 103).

12 Heilio Kohama, Contabilidade pública: teoria e prática, p. 206.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
PABX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci-ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3.2.1 Conceito

Os créditos são denominados especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, II, Lei 4.320/64), isto é, para atender à criação de programas, projetos e atividades eventuais ou especiais e, por isso mesmo, não contempladas pelo orçamento.

O crédito especial cria novo programa ou elemento de despesa, para atender objetivo não previsto no orçamento. Com a criação desse novo serviço, leciona Heilio Kohama, *"haverá necessidade de uma programação de gastos, através da criação de programas, subprogramas, projetos e atividades, e a eles ser consignadas dotações adequadas"*. Prossegue o citado autor: *"Fica claro que no exercício seguinte, já devem ser tomadas as providências para que, caso esse serviço se prolongue, sejam alocadas as dotações necessárias, na lei orçamentária, ressalvados os casos em que os saldos ainda possam ser utilizados"*. E conclui: *"Destarte, à medida que melhora o processo de planejamento e que seus resultados são expressos em programas no orçamento, os créditos adicionais seguramente terão caráter de exceção"*.¹³

3.2.2 Características

O crédito especial é obrigatoriamente autorizado pelo Poder Legislativo e aberto por decreto do Executivo (art. 42, Lei 4.320/64). Ao contrário dos créditos suplementares, em que a própria Lei Orçamentária Anual pode conter autorização para sua abertura, durante o exercício, até determinada importância (art. 165, § 8º da CF); art. 7.º, Lei 4.320/64), nos créditos especiais a autorização legislativa necessária à sua abertura (art. 167, V, da CF); art. 42, Lei 4.320/64) deverá constar de leis específicas, isto é, editadas exclusivamente para tal fim, como a que ora se apresenta.

Os créditos especiais, como os suplementares, pressupõem a indicação de recursos disponíveis, suficientes a suportarem a abertura dos créditos (art. 43, Lei 4.320/64). Consideram-se recursos para abertura dos créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos (art. 43, § 1.º, Lei

¹³ Contabilidade pública: teoria e prática, p. 203

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Espírito Santo

PABX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

4.320/64):

- a) o superávit financeiro¹⁴ apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- b) os provenientes de excesso de arrecadação;¹⁵
- c) os resultantes de **anulação parcial** ou total de **dotações orçamentárias** (caso presente) ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
- d) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.¹⁶

Também poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares, conforme o caso, com prévia e específica autorização legislativa, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes (art. 166, § 8º da CF).

3.2.3 Vigência

Terão os créditos especiais, em geral, a vigência do exercício financeiro em que foram autorizados, **salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, hipótese em que poderão ser reabertos nos limites do seu saldo (isto é, do saldo deixado no exercício em que foram autorizados) e terão vigência até o término do exercício financeiro subsequente** (art. 167, § 2º da CF).¹⁷

Temos, então, em matéria de créditos especiais, duas situações distintas, relativamente à sua vigência:

- 14 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 eles vinculadas.
- 15 Entende-se por excesso de arrecadação o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.
- 16 Entre as operações de crédito referidas não se incluem, evidentemente, as operações por antecipação de receitas orçamentárias (ARO). Nesse sentido: Afonso Gomes Aguiar, Direito financeiro: a Lei 4.320 comentada ao alcance de todos, p. 168.
- 17 A reabertura do crédito especial no exercício seguinte, assim como sua abertura original, se dá por decreto do Executivo.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
PABX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- a) quando as autorizações legislativas ocorrerem até o final do oitavo mês - ou seja, até 31 de agosto -, a vigência dos créditos especiais é adstrita ao exercício financeiro em que foram autorizados, assemelhando-se, neste particular, aos créditos suplementares;
- b) quando as leis que autorizarem os créditos especiais forem promulgadas nos últimos quatro meses do exercício - 01 de setembro a 31 de dezembro -, terão as mesmas vigência plurianual, pois pode ser estendida até o término do exercício financeiro subsequente.

3.3 Créditos extraordinários

3.3.1 Conceito

Os créditos extraordinários somente podem ser abertos quando destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF); art. 41, III, Lei 4.320/64).

Como o nome indica, os créditos extraordinários referem-se a despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio e que exigem procedimentos sumários para atendimento rápido e urgente por parte do Poder Executivo.¹⁸

3.3.2 Características

Caracteriza-se o crédito extraordinário: a) pela imprevisibilidade da situação, que requer ação urgente do poder público; b) por não decorrer de planejamento e, pois, de orçamento.¹⁹

Os créditos extraordinários são abertos pelo Poder Executivo, ficando obrigado, entretanto, o Governo a encaminhar ao Poder Legislativo mensagem esclarecedora dos motivos que determinaram a providência, ou seja, a abertura do crédito.

¹⁸ Heilio Kohama, Contabilidade pública: teoria e prática, p. 204-205.

¹⁹ Diana Vaz de Lima e Róbison de Castro, Contabilidade pública..., p. 22.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

De acordo com o art. 44 da Lei 4.320/64, os créditos extraordinários poderiam ser abertos por decreto do Poder Executivo, que deles daria imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Entretanto, consoante inteligência do art. 167, § 3º da CF, conclui-se que, atualmente, os créditos extraordinários podem ser abertos por meio de medida provisória, aplicando-se o disposto no art. 62 da CRFB, circunstância esta que, a princípio, impediria a abertura de créditos extraordinários pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, caso se adote o entendimento segundo o qual o referido instrumento é cabível exclusivamente na órbita federal, tendo em vista que o Texto Constitucional atribui somente ao Presidente da República a competência para editar medidas provisórias (art. 62 da CF). Assim, sendo a medida provisória exceção ao princípio segundo o qual legislar compete ao Poder Legislativo, a interpretação do art. 62 deve ser restritiva.

Há, por outro lado, defensores da tese de que não há indícios no Texto Constitucional que impeçam a adoção de medida provisória pelos demais entes, inclusive, com precedentes na Suprema Corte.²⁰ Assim, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, seria permitido, com fundamento na autonomia que lhes é própria, valerem-se dos instrumentos normativos que julguem apropriados, inclusive de medida provisória, moldando-se, todavia, ao desenho da Constituição.²¹ Assim, de acordo com tal entendimento, será possível a abertura de créditos extraordinários por medida provisória no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que haja previsão nas respectivas Constituições ou nas Leis Orgânicas.²²

Há, ainda, quem entenda que, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os créditos extraordinários poderiam ser abertos por decreto do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no art. 44 da Lei 4.320/64, que continuaria em vigor para tais entes.²³ Se a abertura do crédito extraordinário ocorrer por meio de Decreto, este deverá ser enviado imediatamente ao Poder Legislativo (art. 44, Lei 4.320/64).

20 STF, ADInMC n. 812-9/TO, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 425-TO, Rel. Min. Maurício Correa.

21 Joel de Menezes Niebuhr, O novo regime constitucional da medida provisória, p. 168.

22 Valdecir Fernandes Pascoal, Direito financeiro e controle externo, p. 47.

23 Lino Martins da Silva, Contabilidade governamental: um enfoque administrativo, p. 67; Valdecir Fernandes Pascoal, Direito financeiro e controle externo, p. 19 e 47.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
ou no endereço <https://www.ccmci.com.br>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Percebe-se, do exposto, que em qualquer hipótese - isto é, tenham sido abertos por decreto (art. 44, Lei 4.320/64) ou por medida provisória (art. 62 da CF) - os créditos extraordinários devem ser ratificados pelo Poder Legislativo. No caso de terem sido abertos por medida provisória, não havendo a conversão desta em lei no prazo constitucionalmente previsto,²⁴ os créditos extraordinários abertos perderão a eficácia desde a edição da medida provisória que os houver aberto, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da referida medida (art. 62 § 3º)²⁵.

Para a abertura de crédito extraordinário prescinde-se da existência de recursos disponíveis para atender às despesas, conforme interpretação a contrário sensu do art. 167, V, da CF, e do art. 43, da Lei 4.320/64. Neste caso, a Constituição permite à União a obtenção de recursos pela cobrança de impostos extraordinários (art. 154, II, CRFB)²⁶ de empréstimos compulsórios (art. 148, I, da CF).²⁷

3.3.3 Vigência

Observa-se para a vigência dos créditos extraordinários, a mesma orientação relativa aos créditos especiais: 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 terão seus saldos transferidos ao exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º da CF).

24 As medidas provisórias perdem a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, prorrogável uma vez por igual período (art. 62, §§ 3º e 7º da CF/88) - Parágrafos acrescentados pela EC 32, de 11.09.2001).

25 Parágrafo acrescentado pela EC 32, de 11.09.2001. Não editando o Congresso Nacional o decreto legislativo anteriormente referido até sessenta dias após a rejeição ou perda da eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas (art. 62 § 11, CF/88) - Parágrafo acrescentado pela EC 32, de 11.09.2001).

26 CF/88 - art. 154: "A União poderá instituir: (...) II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação".

27 CF/88 - art. 148: "A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência".

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
FAX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Nova suplementação. Proibição da utilização de créditos ilimitados.

O art. 3º do projeto vem com a seguinte redação: *“Ficam autorizados, até o limite de **5% do valor total do orçamento de 2023**, os créditos adicionais destinados a suprir insuficiências nas dotações abertas por créditos especiais”.*

A inovação induz a “nova suplementação” da Lei Orçamentária Anual, Lei 8.010, de 29 de dezembro de 2022, além daquela disposta e aprovada no seu art. 9º, qual seja: *“Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a abertura de créditos adicionais suplementares no exercício financeiro de 2023, até o limite de **50% (cinquenta por cento)** do valor total do orçamento.*

Além de contrariar o entendimento da Corte Estadual de Contas sobre o tema - que determina a fixação do percentual de suplementação no teto máximo de 50% (cinquenta por cento) - a inovação colide com o mandamento do art. 106 da Lei Orgânica²⁸, que determina:

Art. 106 - São vedados:

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

.....

VII - A concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II da Constituição Republicana e art. 59 da lei 4320/64:

Art. 167. São vedados: [...]

²⁸ Reprodução simétrica dos arts. 167, V e VII da CRFB, e art. 152, V e VII da Constituição Estadual.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmcm@cmci-ov.br
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e **carecem de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular**. Com relação à fixação do limite para abertura de créditos adicionais a doutrina²⁹ assim ensina:

“Desse modo, a Lei 4.320 apenas regulamenta o ordenamento constitucional, com as seguintes coordenadas delimitadoras:

Abrir créditos suplementares até determinada importância, que fica como faculdade do Legislativo conceder. O que a Lei não pode é autorizar crédito ilimitado porque está incluído na vedação do inciso VII do art. 167 da Constituição, cujo valor será estabelecido mediante um teto certo e fixo em moeda ou em percentual.”
[g.n.]

Portanto, a doutrina é clara ao ensinar que estabelecer o limite para abertura de créditos adicionais implica que a lei autorizativa fixe tal limitação em valor monetário certo ou em percentual.

Também este é o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, assentado no Parecer Consulta TC 022/2006:

[...] Deve a lei orçamentária fixar valor certo e fixo em moeda ou em percentual. Ultrapassado o limite fixado, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Poder Legislativo. Ressalte-se que, quanto a este aspecto, o Poder Executivo pode pedir tantas autorizações quantas julgar necessárias, desde que fixe valor certo em moeda ou percentual e seja atendido o disposto no art. 43 da Lei: “Art. 43 – A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e

29 REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal/Heraldo da Costa Reis; José Teixeira Machado Junio – 35. ed. rev. e atual. por Heraldo da Costa Reis. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
Assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Espírito Santo

FAX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmca@cmci-ov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 realizá-las.(...)” A doutrina de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis² esclarece: “(...) o limite fixado para abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se. Neste caso, então, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.” [...] [g.n.]

Resumindo, o artigo 3º é, por assim dizer, **um aumento do crédito especial, que TAMBÉM é um crédito especial, dependendo SEMPRE, de lei específica aprovada pelo Legislativo. Não há previsão na Lei Federal 4.320/64 para esta “inovação”. Para que se abra um crédito especial é obrigatório apresentar a fonte de recursos, sob pena de se ferir o mandamento constitucional que veda a utilização de créditos ilimitados, sem indicação dos recursos correspondentes.**

A aprovação de um artigo de acréscimo de até 5% do valor total do orçamento em créditos especiais, sem demonstração dos recursos disponíveis, e sem exposição justificativa viola frontalmente a Lei Orgânica Municipal, a Constituição da República e a Carta Estadual, e o art. 43 da Lei Federal nº 4.320.

Conclusão.

Os créditos especiais se destinam a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. São autorizados pela Câmara e abertos por decreto do Executivo, visando, geralmente, a auxiliar a despesas imprevistas, posteriores à elaboração do orçamento, na dicção do art. 41 da Lei nº 4.320/64: “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; e III. extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Espírito Santo

FAX: (28) 3526-5622 FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.ov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O projeto possui justificativa legal pela possibilidade de reforço nas dotações orçamentárias vigentes, nos termos dos arts. 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320/64. Segundo determina o art. 167, V, da Constituição Federal, a abertura de crédito suplementar ou especial não pode ser feita sem a indicação dos recursos correspondentes, e deve limitar-se a importância determinada, por expressa disposição do art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64. O procedimento exige que o Projeto de Lei seja precedido de exposição de motivos e depende da indicação e da existência de recursos disponíveis e descomprometidos para acorrer à despesa.

O art. 3º do pl é **formalmente inconstitucional**.

O projeto necessita de **quorum qualificado para sua aprovação**, nos termos do art. 105, § 1.º, II, "f", do Regimento Interno.

A **verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar deve ser feita pelos Legisladores**, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.

Opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, com **sugestão de emenda supressiva ao art. 3º**, pelas razões de ordem constitucional apontadas. Com a supressão, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria. Sem ela, por sua rejeição.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 03 de agosto de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6.339

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim –

Espírito Santo



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade>
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FAX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 e-mail: cmci@cmci.gov.br

