



PARECER JURÍDICO Nº 293/2025

Referência: Projeto de Lei nº 103/2025-E

Autoria: Poder Executivo

Assunto: Dispõe sobre autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar no orçamento do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque – São Roque Prev.

Ementa: PROJETO DE LEI. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. SUPERÁVIT FINANCEIRO. LEI Nº 4.320/1964. ART. 167, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 103, de 7 de novembro de 2025, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 103/2025; **2.** Minuta do Projeto.

A finalidade precípua do Projeto, nos termos da Mensagem, é a adequação orçamentária destinada ao pagamento das despesas com aposentadorias e a contribuição patronal, através da abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque – São Roque Prev.

Por fim, faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema traz

Eis a síntese do necessário.

A Constituição Federal estabelece, no art. 30, I, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Assim, notadamente atendido esse requisito constitucional, que se refere à competência legislativa.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A iniciativa legislativa dos Projetos de Lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é do Poder Executivo Municipal, uma vez que tal operação implica alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso.

Desta feita, ressalto que inexistente vício de iniciativa do Projeto de Lei nº 103/2025-E, visto deflagrado pelo Chefe do Executivo, conforme se extrai do art. 165 da Constituição Federal, cuja norma também consta no art. 203, IV, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

É importante ressaltar que a abertura de crédito adicional suplementar depende de prévia autorização legislativa, por força do princípio da legalidade das despesas insculpido no art. 167, V, da Constituição Federal.

Portanto, compete ao Poder Legislativo autorizar a abertura de créditos suplementares, de iniciativa do Poder Executivo, conforme ocorre *in casu*. A competência desta Casa está inserida no art. 19, II, da Lei Orgânica Municipal.

Ora, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arripio do crivo do Poder Legislativo significa subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que, mediante a inserção de dotações não previstas no orçamento original, poderá ocorrer a execução de despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pela Câmara Municipal.

O Poder Legislativo cumpre importante papel fiscalizatório das ações do Executivo, através da aprovação e do acompanhamento da Lei Orçamentária, que, por sua vez, não apresenta conteúdo meramente formal. Tal projeção caminha na direção das célebres lições de José Afonso da Silva¹, que aduz em sua obra:

Cabe assinalar que nem divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contra pesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª Ed, 2009, p. 110.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

Sendo assim, reconhece-se a prerrogativa do Chefe do Executivo para iniciar este processo legislativo, como também resta assentada a necessidade de autorização expressa e formal do Poder Legislativo. Tratando-se de matéria tributária, o Regimento Interno da Câmara prevê a necessidade de deliberação plenária por maioria absoluta².

Ciente de que o art. 167, I, da Constituição Federal veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual, qualquer programa ou projeto que surja ao longo do exercício deverá ser precedido da abertura de crédito especial.

Em termos legais, a Lei nº 4.320/64, dispõe que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por Decreto Executivo. O crédito adicional suplementar é destinado ao reforço de dotação orçamentária, nos termos do art. 41, I, da Lei Federal nº 4.320/64. No caso de créditos suplementares, a Constituição Federal, no bojo do art. 165, § 8º, permite que esta autorização possa constar da própria lei orçamentária.

Em virtude do permissivo constitucional, as leis orçamentárias do Município trazem expressamente a autorização para abertura de créditos suplementares sob certas condições e limites.

A propositura deve observar os ditames da Lei que estabeleceu as Diretrizes Orçamentárias, bem como as disposições previstas na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Acrescendo o assunto³:

A Administração Pública utilizar-se-á do Crédito Suplementar sempre que alguma dotação prevista na Lei Orçamentária Anual se torna insuficiente para o atendimento de despesas. Essa insuficiência pode ser originada tanto da fixação inicial do valor da dotação, que se

² **Art. 54.** O Plenário deliberará:

§ 1º Por maioria absoluta sobre:

I - matéria tributária;

³ AGUIAR, Afonso Gomes. Lei n.º 4.320 Comentada ao alcance de todos – 3ª Edição – Editora Fórum – pág. 300.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

tornou incompatível com a realidade das despesas a serem realizadas, quanto decorrente de anulação, total ou parcial, da mesma, para o atendimento de suplementação de outra dotação orçamentária. Como os Créditos Suplementares alteram a Lei de Orçamento Anual, eles só podem se processar mediante autorizações legislativas, isto é, através de Lei. Via de regra, essa autorização é dada, pelo Poder Legislativo, no próprio texto da Lei de Orçamento Anual, ocasião em que se fixa também o limite do valor global, em termos de percentuais, do total da suplementação orçamentária a ser procedida pelo administrador, durante o exercício financeiro. Autorizados legislativamente, os Créditos Orçamentários se concretizam, na prática, através de sua abertura por Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Como se infere de sua leitura, o Projeto de Lei autoriza ao Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque – São Roque Prev., a abertura de crédito adicional suplementar no valor total de R\$ 8.040.000,00 (oito milhões e quarenta mil reais), no orçamento do exercício de 2025, destinados ao pagamento das despesas com aposentadorias e a contribuição patronal.

Pra tanto, cria no orçamento vigente as seguintes dotações, uma vez que versa acerca de crédito adicional destinado a incluir despesas no orçamento, sob as seguintes programações e classificações orçamentárias. Consoante art. 1º do PL 103/2025-E:

04.60.60	Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque.
09.272	Previdência do Regime Estatutário
0602	Manutenção Do Instituto De Previdência
8004	Inativos e pensionistas – SRPREV
4	Fonte de Recurso
603.0000	Código de Aplicação
3.1.90.01	Aposentadorias, reserva remunerada e reformas R\$ 8.000.000,00
04.60.60	Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque.
09.272	Previdência do Regime Estatutário
0603	Manutenção Do Instituto De Previdência
8001	Salários, encargos sociais e benefícios com pessoal – SRPREV
4	Fonte de Recurso
690.0000	Código de Aplicação
3.1.91.13	Obrigações patronais – Intra R\$ 40.000,00

Nota-se que o Projeto especifica **de forma genérica** os recursos disponíveis:

Art. 2º O valor do crédito a que se refere o art. 1º será coberto com recursos resultantes de superávit financeiro, conforme artigo 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, e servirá para reforço das dotações orçamentárias das despesas necessárias para o bom funcionamento deste RPPS.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A abertura de crédito adicional suplementar é um instrumento amplamente utilizado na execução orçamentária dos entes federativos, previsto no ordenamento jurídico brasileiro como mecanismo de ajustamento entre as dotações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual e as necessidades efetivas da administração pública ao longo do exercício financeiro. A sua utilização deve respeitar os princípios constitucionais e as normas gerais de direito financeiro, assegurando a legalidade, a transparência e o equilíbrio fiscal.

Fato é que as despesas não sujeitas a limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º, da LRF, podem ser anuladas para abertura de crédito suplementar ou especial, desde que não haja restrição legal expressa e uma vez observadas as exigências fixadas nas normas, conforme as disposições dos arts. 165, §8º, e 167, V, da Constituição Federal; dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 e, em especial, da Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais.

Nos termos da Lei Orçamentária Anual, a Lei Municipal nº 5.942/2024, o Poder Executivo está autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, durante o exercício, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada.

No mais, o superávit financeiro é considerado – pela Lei Federal nº 4.320/64 – como recursos para a abertura de créditos suplementares, desde que não comprometidos, nestes termos:

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

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

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

Ou seja, consta da abertura do crédito adicional a exposição de motivos, restando indicada a fonte dos recursos para fazer face à despesa,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

a qual se origina de excesso de arrecadação e superávit financeiro. No mais, deve o Município ficar atento às finalidades dos créditos, uma vez que vinculados a determinadas despesas, conforme contido em sua autorização legislativa.

Diante da análise jurídica do Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo Municipal, é possível esclarecer que os requisitos necessários para a abertura de crédito adicional suplementar, sob o respaldo do art. 41, inciso II, e do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64, e demais normas regulamentares, foram devidamente atendidos.

Convém ainda ressaltar que deverá ser observado o que dispõe o art. 45 da Lei nº 4.320/64 no que se refere à vigência dos créditos adicionais os quais **deverão se limitar ao exercício financeiro em que forem abertos**, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

A abertura de crédito suplementar é, portanto, uma ferramenta que possibilita maior flexibilidade na execução do orçamento, respeitando os limites legais e mantendo a transparência na administração dos recursos públicos.

Seu uso deve ser sempre fundamentado em justificativas técnicas, demonstrando a real necessidade de reforço das dotações, bem como a origem dos recursos utilizados para tal fim. Trata-se de uma prática comum e necessária, especialmente em um contexto em que as demandas públicas são dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, exigindo ajustes orçamentários ao longo do exercício fiscal.

Além disso, o controle e a fiscalização da correta utilização dos créditos suplementares são exercidos tanto pelo Poder Legislativo, por meio de sua função fiscalizatória, quanto pelos Tribunais de Contas, responsáveis pela análise da legalidade e legitimidade dos atos administrativos relacionados à execução orçamentária.

Em conclusão, a abertura de crédito adicional suplementar, quando realizada com base em autorização legislativa e devidamente instruída com justificativas técnicas e **comprovação da disponibilidade de recursos**, é plenamente legal e compatível com os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade, eficiência, economicidade e equilíbrio fiscal. **Sinto falta, in casu, apenas da efetiva comprovação da disponibilidade de recursos.**

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, observada a ressalva, uma vez que o presente Projeto de Lei atende – em geral – aos pressupostos legais, sob o aspecto jurídico.

O Projeto de Lei em questão deverá ser previamente encaminhado às Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade”. Após devidamente instruído pela Comissão, na forma Regimental, o Projeto deverá ser incluído na pauta para a votação plenária.

No mais, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, devendo a propositura ser apreciada em dois turnos de discussões e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 11 de novembro de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica