Parecer nº 002/2026

Projeto de Lei nº 017/2026, que "Autoriza abertura de crédito especial no valor de R$ 3.659.095,75 – SMCEL, SMSP, e Encargos Gerais". Legalidade condicionada. Necessidade de emenda.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Comissão de Finanças e Orçamento, fls. 08, datada de 03/03/2026, especificamente se é cabível ou não a apresentação de projeto de lei para a abertura de crédito especial para Secretarias e destinações distintas, envolvendo o Projeto de Lei nº 017/2026, que "Autoriza abertura de crédito especial no valor de R$ 3.659.095,75. Recebida a solicitação de parecer em 12/03/2026. Autuado e rubricado até fls. 09.

Inicialmente, registre-se constar nos autos da proposição parecer contábil, fls. 06/07, opinando pela viabilidade técnica do mesmo.

Preceitua a Lei nº 4.320/64, 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:

> *Art. 41.* ***Os créditos adicionais classificam-se em:***
> *I - suplementares, os destinados a refôrço 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 intestina ou calamidade pública.*
> *Art. 42.* ***Os créditos*** *suplementares e* ***especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo****. [grifo nosso]*

"Abre-se o crédito especial para o novo programa, projeto ou atividade, conjugado com os recursos que lhe sejam destinados tais como pessoal, material e outros, que possibilitarão a concretização do seu produto, e também para a despesa propriamente dita, pois aqui estamos

obedecendo a um princípio: qualquer que seja a situação que se apresente, está para ser atendida na forma de um crédito especial e por este refletir uma alteração no orçamento, só pode ser realizada se determinada por lei."[1]

Conforme observado no parecer contábil, a cobertura para o crédito especial advém de superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme expresso no art. 2º do PL, o que encontra permissivo na legislação referida no parágrafo anterior:

> *Art. 43. **A abertura dos créditos** suplementares e **especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.***
> *§ 1º **Consideram-se recursos para o fim dêste artigo, desde que não comprometidos**:*
> *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;*
> *V - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que jurìdicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.*
> *§ 2º **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.***
> *§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins dêste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*
> *§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. [grifo nosso]*

---

[1] A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 36ª Ed. Revista a atualizada por Heraldo da Costa Reis. IBAM. 2019. pág. 82.

Ao apresentar rubricas distintas para secretarias e finalidades diversas, o projeto atende ao dever de transparência e especificação contábil, conforme determina a Lei nº 4.320/64:

> *Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde fôr possível.*

Ao apresentar rubricas distintas para secretarias e finalidades diferentes, o Poder Executivo cumpre o dever de especificar o gasto, permitindo que o Poder Legislativo e os órgãos de controle identifiquem exatamente quem irá gastar (Unidade Orçamentária) e em que será gasto (Elemento de Despesa).

Refira-se que a legislação financeira[2] proíbe a prática de "dotações globais", ou seja, a reserva de valores genéricos para serem usados indistintamente por qualquer órgão ou para qualquer fim, situação diversa do presente caso concreto, onde são apresentadas rubricas distintas para secretarias e destinações diferentes. A discriminação por rubrica (unidade orçamentária e elemento de despesa) é um imperativo legal para evitar dotações globais e garantir a fiscalização contábil e financeira.

A técnica legislativa utilizada atende ao Princípio da Especialização (Art. 46)[3], respeita a autonomia das Unidades Orçamentárias (Art. 14)[4] e cumpre a exigência de autorização legislativa prévia para a alocação de recursos entre diferentes órgãos da administração (Art. 167, VI da CF/88)[5].

Todavia, pela leitura do PL é possível constatar a existência de dois **erros materiais**, quais sejam: **1)** na terminologia do crédito que consta junto ao art. 2º, "crédito suplementar", pois a nomenclatura correta é "crédito especial", pois muito embora a ementa e o art. 1º definam a matéria como "crédito especial", o texto do artigo que trata da cobertura utiliza erroneamente o termo "crédito

---

[2] Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

[3] Transcrito anteriormente.

[4] Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

[5] Art. 167. São vedados:
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

suplementar"; **2)** junto ao art. 2º é referido que no recurso 500 o valor é de R$ 1.035.270,38, porém, no balanço patrimonial, fls. 04, é de R$ 1.035.280,38.

Consigne-se que a verificação de erros materiais, como a remissão a itens equivocados ou de grafia, é atividade que extrapola a atividade jurídica, objeto do presente parecer. Se eventuais observações forem tecidas, serão aquelas que se evidenciaram no curso da leitura, não tendo, pois, qualquer caráter exaustivo.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[67], nos limites da solicitação, é pela legalidade do PL em voga, nº 017/2026, condicionada às retificações, via emenda, referidas.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas da análise do PL.

Sant'Ana do Livramento, 17 de março de 2026.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

[6] STF. MS 24073.

[7] O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, "sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.''. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.