



PODER LEGISLATIVO  
CAMARA MUNICIPAL DO EQUADOR  
CONTROLADORA

## Análise do Projeto de Lei nº 48/2026 — Abertura de Crédito Adicional Especial

**Interessado:** Câmara Municipal de Equador/RN

**Unidade Demandante:** Controladoria Interna da Câmara Municipal de Equador/RN

**Unidade Responsável:** Presidência da Câmara Municipal de Equador/RN

**Objeto:** Análise técnica, jurídica, orçamentária, financeira, contábil e de controle interno do Projeto de Lei nº 48/2026, que solicita autorização para abertura de crédito adicional especial no orçamento vigente do Município de Equador/RN, no valor de R\$ 618.800,00.

**Documento analisado:** Projeto de Lei nº 48/2026 e ofício de encaminhamento/substitutivo datado de 14/05/2026

### 1. Conclusão técnica inicial

Após análise minuciosa do Projeto de Lei nº 48/2026, conclui-se que a proposição **não deve ser aprovada na forma em que foi apresentada**, sendo tecnicamente recomendável a sua **retirada de pauta, sobrestamento ou devolução ao Poder Executivo para saneamento**, antes de qualquer deliberação plenária.

Diferentemente do Projeto de REFIS anteriormente analisado, este Projeto **não trata de renúncia de receita**, mas de **abertura de crédito adicional especial**. Portanto, o ponto central aqui não é o art. 14 da LRF nem o art. 113 do ADCT, que incidem diretamente sobre renúncia de receita e aumento obrigatório de despesa. O eixo jurídico principal deste caso é outro: **Lei nº 4.320/64, art. 167, V, da Constituição Federal, LRF, legislação do FUNDEB, LDB, MCASP, LDO, LOA e normas de técnica legislativa**.

O vício mais relevante identificado é a **insuficiência de comprovação técnica do excesso de arrecadação utilizado como fonte de cobertura do crédito adicional especial**. O Projeto informa que o crédito será coberto por excesso de arrecadação da fonte 1.543.0000 — Transferências da Complementação da União ao FUNDEB — VAAR, mas apresenta apenas uma média simples de arrecadação até abril, sem demonstrar:

- a previsão inicial ou atualizada da receita na LOA;
- a diferença acumulada mês a mês entre receita prevista e receita realizada;
- a memória de cálculo completa da tendência do exercício;
- a existência de saldo efetivamente disponível na fonte;
- os créditos adicionais já abertos com a mesma fonte;
- a dedução de eventual utilização anterior do excesso;
- a compatibilidade com a programação financeira;
- a compatibilidade com PPA, LDO e LOA;
- a demonstração de que as despesas propostas são efetivamente classificáveis como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



A Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. A Lei nº 4.320/64, por sua vez, exige que os créditos suplementares e especiais sejam autorizados por lei, abertos por decreto e precedidos da existência de recursos disponíveis e de exposição justificativa.

No caso concreto, embora haja indicação nominal da fonte, a demonstração dos recursos correspondentes está **incompleta, frágil e insuficiente** para assegurar a regularidade orçamentária do crédito.

## 2. Síntese do Projeto analisado

O Projeto de Lei nº 48/2026 tem por finalidade autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir **créditos adicionais especiais** no orçamento vigente, até o limite de **R\$ 618.800,00**, destinados à Secretaria de Educação, com utilização de recursos da **Complementação da União ao FUNDEB — VAAR**, fonte 1.543.0000.

O crédito está distribuído da seguinte forma:

Ação/Programa	Natureza da despesa	Valor
Manutenção das Atividades do Ensino Fundamental	Equipamentos e material permanente	R\$ 250.000,00
Manutenção das Atividades da Educação Infantil	Material de consumo	R\$ 18.800,00
Manutenção das Atividades da Educação Infantil	Outros serviços de terceiros — pessoa física	R\$ 10.000,00
Manutenção das Atividades da Educação Infantil	Outros serviços de terceiros — pessoa jurídica	R\$ 10.000,00
Manutenção das Atividades da Educação Infantil	Equipamentos e material permanente	R\$ 10.000,00
Manutenção do Transporte Escolar	Outros serviços de terceiros — pessoa física	R\$ 320.000,00
<b>Total</b>		<b>R\$ 618.800,00</b>

O ofício de encaminhamento afirma que os recursos decorrem da **Complementação do FUNDEB — VAAR** e que o excesso de arrecadação foi estimado com base na seguinte memória simplificada: receita arrecadada até abril de R\$ 206.279,52; média mensal de R\$ 51.567,63; estimativa para 12 meses de R\$ 618.811,56.

## 3. Fundamentação legal aplicável

### 3.1. Constituição Federal

O art. 167, V, da Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Isso significa que a lei autorizativa não pode se limitar a indicar genericamente uma fonte. Ela deve permitir que o Legislativo verifique, antes da autorização, se há efetiva disponibilidade orçamentária e financeira ou, no mínimo, estimativa tecnicamente demonstrada e juridicamente idônea.

### 3.2. Lei nº 4.320/64

A Lei nº 4.320/64 estabelece que:



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária; os créditos especiais destinam-se a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo; a abertura depende da existência de recursos disponíveis e será precedida de exposição justificativa; o excesso de arrecadação corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerada ainda a tendência do exercício.

Também deve ser observado que o ato de abertura do crédito adicional deve indicar a importância, a espécie e a classificação da despesa, tanto quanto possível.

### **3.3. Lei de Responsabilidade Fiscal**

A LRF exige responsabilidade na gestão fiscal, planejamento, transparência e prevenção de riscos. No caso de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, o art. 16 exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira.

Ainda que a abertura do crédito, por si só, seja autorização orçamentária, as despesas dela decorrentes deverão observar a LRF, especialmente quanto à compatibilidade com PPA, LDO, LOA, metas fiscais, programação financeira e disponibilidade de caixa.

### **3.4. FUNDEB, VAAR e vinculação dos recursos**

A Complementação da União ao FUNDEB, inclusive na modalidade VAAR, é recurso vinculado à educação básica pública. O FNDE esclarece que os recursos do FUNDEB são destinados exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação.

A Lei nº 14.113/2020 disciplina o novo FUNDEB e prevê a complementação-VAAR vinculada a condicionais e melhoria de indicadores educacionais.

Assim, toda despesa pretendida com a fonte 1.543.0000 precisa estar estritamente vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os arts. 70 e 71 da LDB. A LDB admite, como MDE, despesas com uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; por outro lado, exclui despesas alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino.

### **3.5. Técnica legislativa**

A Lei Complementar nº 95/1998 determina que as disposições normativas sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. Também exige que eventual cláusula de revogação indique expressamente as leis ou disposições legais revogadas, sendo inadequada a fórmula genérica “revogadas as disposições em contrário”.

## **4. Irregularidades e vícios identificados**

### **4.1. Ausência de demonstração suficiente do excesso de arrecadação**

O art. 2º do Projeto afirma que a cobertura do crédito ocorrerá por excesso de arrecadação, com fundamento no art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320/64.

Contudo, o documento não apresenta demonstrativo técnico suficiente para comprovar o excesso.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN





A diferença é de apenas **R\$ 11,56**.

Isso revela ausência de margem de prudência fiscal. O Município pretende abrir crédito praticamente no limite máximo da expectativa anual calculada. Qualquer variação mínima para baixo, atraso de repasse, ajuste do FUNDEB ou frustração de receita poderá gerar insuficiência de recursos para suportar a despesa autorizada.

Recomendação técnica: caso o projeto seja reapresentado, deve haver cálculo prudencial, com margem de segurança, ou cláusula condicionando a abertura efetiva do crédito à comprovação contábil do excesso realizado e disponível.

#### **4.5. Uso de expressão futura: “excesso de arrecadação que será apurado”**

O art. 2º afirma que o excesso de arrecadação “será apurado na fonte durante o exercício”.

A redação é inadequada.

A abertura de crédito especial não pode ser autorizada com base em excesso meramente futuro, incerto e ainda não demonstrado. A Lei nº 4.320/64 permite considerar a tendência do exercício, mas exige metodologia, justificativa e demonstração técnica.

A redação correta deveria condicionar a abertura do crédito à comprovação do excesso de arrecadação efetivamente apurado ou tecnicamente estimado, com memória de cálculo e manifestação da contabilidade.

#### **4.6. Ausência de exposição justificativa suficiente**

A Lei nº 4.320/64 exige que a abertura de créditos suplementares e especiais seja precedida de exposição justificativa.

O ofício encaminhado apresenta justificativa genérica, afirmando a necessidade de suprir ausência de dotações orçamentárias para utilização da Complementação do FUNDEB — VAAR.

Contudo, a justificativa não explica:

por que foram escolhidos esses elementos de despesa;  
por que R\$ 320.000,00 serão destinados a serviços de terceiros — pessoa física no transporte escolar;  
quais equipamentos permanentes serão adquiridos com R\$ 250.000,00;  
quais bens serão adquiridos para educação infantil;  
qual a necessidade concreta de material de consumo;  
se há plano de aplicação aprovado pela Secretaria de Educação;  
se as despesas estão compatíveis com o Plano Municipal de Educação;  
se a aplicação atende às regras do FUNDEB;  
se haverá licitação, contratação direta ou contratação já planejada;  
se há demanda comprovada das escolas.

A justificativa, portanto, é insuficiente para controle de legalidade, legitimidade, economicidade e finalidade pública.

#### **4.7. Ausência de comprovação de compatibilidade com PPA, LDO e LOA**

O Projeto menciona o orçamento vigente, mas não comprova compatibilidade com:

Plano Plurianual;



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



Lei de Diretrizes Orçamentárias;  
Lei Orçamentária Anual;  
metas e prioridades da educação;  
programação financeira;  
cronograma de desembolso;  
metas fiscais.

A abertura de crédito especial deve dialogar com o sistema de planejamento. Não basta afirmar que há necessidade de dotação. É necessário demonstrar que a alteração orçamentária respeita o planejamento previamente aprovado.

#### **4.8. Ausência de declaração do ordenador de despesa**

Não consta declaração formal do ordenador de despesa atestando que os gastos decorrentes do crédito possuem adequação orçamentária e financeira, especialmente se vierem a caracterizar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

O art. 16 da LRF exige estimativa de impacto e declaração de adequação nos casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Embora o crédito especial seja autorização orçamentária, a prudência fiscal recomenda que o processo seja instruído com declaração da autoridade competente, ao menos para demonstrar que a abertura do crédito não compromete metas fiscais nem programação financeira.

#### **4.9. Ausência de manifestação contábil**

O Projeto deveria estar acompanhado de parecer ou certidão da contabilidade municipal informando:

se a fonte 1.543.0000 possui previsão na LOA;  
se houve arrecadação efetiva;  
qual o valor arrecadado;  
qual o valor previsto;  
qual o excesso acumulado;  
qual a tendência de arrecadação;  
se há disponibilidade financeira em conta vinculada;  
se existem créditos já abertos com a mesma fonte;  
se o valor de R\$ 618.800,00 é tecnicamente suportável.

Sem manifestação contábil, a Câmara fica impedida de exercer controle legislativo responsável.

#### **4.10. Ausência de parecer jurídico do Executivo**

Não foi apresentado parecer jurídico do Poder Executivo atestando a legalidade da abertura do crédito, a regularidade da fonte, a adequação da técnica legislativa e a conformidade com a Lei nº 4.320/64, LRF, LDB, Lei do FUNDEB e Lei Complementar nº 95/1998.

Por se tratar de matéria orçamentária com fonte vinculada federal, o parecer jurídico é indispensável para reduzir risco de aprovação de norma irregular.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



## 4.11. Ausência de comprovação de que todas as despesas são elegíveis ao FUNDEB/VAAR

O Projeto informa que os recursos são da Complementação VAAR, vinculados à educação básica.

Entretanto, não demonstra que cada despesa proposta é elegível segundo as regras do FUNDEB e da LDB.

A PRESIDÊNCIA deve exigir manifestação da Secretaria de Educação indicando que todos os objetos pretendidos se enquadram como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. O FNDE afirma que recursos do FUNDEB são destinados exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação.

## 4.12. Contradição entre “ausência de dotações” e “excesso de arrecadação”

O ofício afirma que há necessidade de suprir ausência de dotações orçamentárias para recursos da Complementação VAAR.

Essa informação precisa ser esclarecida.

Ausência de dotação de despesa não significa, automaticamente, excesso de arrecadação de receita. São situações diferentes:

**ausência de dotação:** não há autorização de despesa suficiente ou específica;

**excesso de arrecadação:** a receita realizada supera a receita prevista.

O Projeto confunde, ou pelo menos não distingue adequadamente, esses dois planos. Para abrir crédito especial, é necessário demonstrar simultaneamente: inexistência/insuficiência de dotação específica e existência de recurso disponível.

## 4.13. Ementa com erros de redação e baixa precisão técnica

A ementa do Projeto contém falhas de redação:

“novas fonte de recursos” deveria ser “novas fontes de recursos”;

“aos orçamento vigente” deveria ser “ao orçamento vigente”;

“códigos orçamentários (CO)” não é explicado no corpo da lei;

“dá outras providências” é expressão genérica e pouco informativa.

A Lei Complementar nº 95/1998 exige clareza, precisão e ordem lógica.

## 4.14. Preâmbulo inadequado

O Projeto afirma:

“Faz saber que ele ENCAMINHAR ao Poder Legislativo para APRECIACÃO o seguinte Projeto de Lei”.

A redação está gramaticalmente incorreta e tecnicamente inadequada. O correto seria a mensagem do Executivo encaminhar o projeto; o texto normativo em si deve conter os artigos da futura lei.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



Além disso, o uso da expressão “Prefeito Constitucional” é formalmente desnecessário. A identificação correta deve ser institucional: “O Prefeito Municipal de Equador/RN”.

#### **4.15. Erro no art. 1º: “crédito adicionais especiais”**

O art. 1º utiliza a expressão “abrir CREDITO ADICIONAIS ESPECIAIS”.

O correto seria:

“abrir créditos adicionais especiais”

ou

“abrir crédito adicional especial”

#### **4.16. Ausência de totalização clara por fonte, ação e categoria econômica**

Embora o quadro contenha valores individualizados, o Projeto deveria apresentar totalização formal:

total por fonte;

total por ação;

total por categoria econômica;

total de despesas correntes;

total de despesas de capital;

total geral.

#### **4.17. Ausência de anexo demonstrativo formal**

O quadro de detalhamento está inserido no próprio art. 1º, mas não há anexo técnico formal denominado, por exemplo:

“Anexo I — Demonstrativo do Crédito Adicional Especial”.

#### **4.18. Cláusula de revogação irregular**

O art. 3º utiliza a fórmula:

“revogadas as disposições em contrário”.

Essa cláusula é inadequada conforme a Lei Complementar nº 95/1998, pois a cláusula de revogação deve indicar expressamente as leis ou dispositivos revogados.

#### **4.19. Pedido de urgência sem justificativa suficiente**

O ofício solicita adoção de “caráter de urgência” no trâmite da matéria.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



Todavia, a urgência não está suficientemente demonstrada. A urgência legislativa não deve servir para reduzir a análise técnica de matéria orçamentária sensível, especialmente quando há fragilidade na comprovação da fonte de recursos.

Antes da urgência, devem ser apresentados os documentos contábeis e fiscais mínimos.

## 5. Matriz de riscos

Achado	Gravidade	Risco
Falta de comprovação completa do excesso de arrecadação	Altíssima	Abertura de crédito sem recurso correspondente
Ausência de comparação receita prevista x realizada	Altíssima	Violação ao art. 43 da Lei nº 4.320/64
Uso de média simples como única metodologia	Alta	Superestimativa de receita
Crédito quase igual à estimativa anual	Alta	Ausência de margem fiscal
Falta de parecer contábil	Alta	Fragilidade da instrução processual
Falta de parecer jurídico	Alta	Risco de aprovação de norma irregular
Ausência de detalhamento das despesas	Média/Alta	Risco de desvio de finalidade
Uso de VAAR sem comprovação de elegibilidade das despesas	Média/Alta	Risco de glosa/irregularidade no FUNDEB
Pedido de urgência sem instrução completa	Média/Alta	Redução indevida do controle legislativo
Erros de técnica legislativa	Média	Insegurança jurídica e necessidade de correção formal

## 6. Documentos que devem ser exigidos antes da votação

Recomenda-se que a Presidência da Câmara solicite ao Poder Executivo, antes de qualquer deliberação:

1. Exposição de motivos detalhada.
2. Parecer jurídico da Procuradoria Municipal.
3. Parecer contábil.
4. Certidão da contabilidade sobre a fonte 1.543.0000.
5. Demonstrativo da receita prevista na LOA para a fonte VAAR.
6. Demonstrativo da receita arrecadada mês a mês em 2026.
7. Demonstrativo do excesso de arrecadação, com memória de cálculo.
8. Comparativo entre receita prevista e realizada.
9. Demonstrativo da tendência de arrecadação até dezembro.
10. Comprovantes dos repasses do FUNDEB/VAAR.
11. Extrato da conta bancária vinculada.
12. Relatório da Secretaria de Educação justificando cada despesa.
13. Declaração de que as despesas são elegíveis como MDE.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



14. Demonstração de compatibilidade com PPA, LDO e LOA.
15. Declaração do ordenador de despesa, quando aplicável.
16. Indicação de créditos já abertos com a mesma fonte.
17. Saldo disponível da fonte após créditos já utilizados.
18. Minuta de decreto de abertura do crédito.
19. Anexo orçamentário formal com classificação completa.
20. Informação sobre eventual impacto na programação financeira e cronograma de desembolso.

## 7. Recomendação da Controladoria Interna

Diante das falhas identificadas, recomenda-se:

- a) retirada de pauta ou sobrestamento imediato do Projeto de Lei nº 48/2026;
- b) devolução ao Poder Executivo para complementação da instrução;
- c) exigência de demonstrativo técnico-contábil do excesso de arrecadação da fonte 1.543.0000;
- d) exigência de parecer contábil e jurídico;
- e) exigência de demonstração de compatibilidade com PPA, LDO, LOA e regras do FUNDEB;
- f) exigência de declaração da Secretaria Municipal de Educação quanto à elegibilidade das despesas como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública;
- g) correção integral da técnica legislativa;
- h) supressão da cláusula genérica “revogadas as disposições em contrário”;
- i) substituição do cálculo simplificado por memória de cálculo completa, com base na Lei nº 4.320/64;
- j) submissão do texto corrigido à Comissão de Constituição e Justiça e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

## 8. Conclusão final

O Projeto de Lei nº 48/2026 possui finalidade legítima em tese, pois busca abrir crédito adicional especial para aplicação de recursos vinculados à educação básica, provenientes da Complementação da União ao FUNDEB — VAAR.

Entretanto, a finalidade legítima não dispensa a correta instrução contábil, fiscal, orçamentária e jurídica.

Na forma apresentada, o Projeto contém vícios relevantes, especialmente pela ausência de comprovação suficiente do excesso de arrecadação, pela utilização de metodologia simplificada e frágil, pela ausência de pareceres técnicos, pela falta de detalhamento das despesas e pelas falhas de técnica legislativa.

Assim, a conclusão técnica da Controladoria Interna do Projeto de Lei nº 48/2026 na forma atual, recomendando-se sua retirada de pauta/sobrestamento até que o Poder Executivo sane integralmente as omissões apontadas.



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN



Cyntia Araújo Diniz Nobrega  
CAMARA MUNICIPAL DO EQUADOR  
CONTROLADORA  
14/05/2026



Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Rua São Sebastião, 62, Centro - Equador/RN

## Assinaturas do Documento

Assinatura Eletrônica: aecfa3dee17fdab21bc3ef4aa1dd18fe63eb6f538f39f0e3d1a7d91eecf8fae8

Cyntia Araújo Diniz Nobrega - CPF: 067.XXX.XXX-76 - Assinado em: 14/05/2026 15:53:58



A autenticidade pode ser verificada em: </validacao-documento>, usando o Código de Identificação: D26514155939 e Código Autenticação: 5089f694