PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei nº 2.004/2025

Proponente: Ramon Pires Corsini – Prefeito Municipal

Parecer Jurídico nº 162/2024.

EMENTA: "PROJETO DE LEI Nº 2.004/25 DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, CONFORME ESPECIFICA."

Relatório

Trata-se o presente parecer acerca de análise Jurídica ao processo de deflagração ao "PROJETO DE LEI Nº 2.004/25 DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, CONFORME ESPECIFICA."

A procuradora Legislativa da Câmara de Vereadores, no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos Ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente parecer ao Projeto supra citado, pelos fundamentos a seguir expostos:

Parecer

Inicialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos anexos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva do soberano Plenário.

Constata-se, obediência aos ditames do Regimento Interno da Câmara, estando, dessa forma, em condições de ser apreciado no que diz respeito aos aspectos que cumpre

seguir o fluxograma interno, preenche os requisitos nos termos do artigo 180, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra.

Passo a análise,

Como cediço, os convênios são parcerias celebradas entre pessoas administrativas entre si ou com particulares, com vistas à conjugação de esforços para realização atividade que tem como escopo imediato o atendimento de uma finalidade pública de caráter social comum. De modo geral, os convênios se distinguem dos contratos, basicamente, pela atuação desinteressada das partes na busca de um fim comum, alheio, portanto, à busca da lucratividade que é característica própria dos contratos.

Tem o município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, atinentes ao serviço público de transporte, consoante disposto no art. 30, I e V, da Constituição Federal.

"Art. 30 Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;"

Após breve instrução processual sobre a matéria, segue-se à análise da consulta. Efetivamente, o mérito do Convênio deve ser atestado pela área competente da Secretaria, tendo em vista critérios de conveniência e oportunidade, não cabendo a esta Procuradora Legislativa imiscuir-se em tal seara.

Para que seja possível a celebração de convênios entre os entes públicos é imprescindível a observância de alguns critérios técnicos, assim como o cumprimento de determinadas disposições obrigatórias exigidas por força de lei.

Dessa forma, tratando-se de proposta de ente público, a contrapartida é obrigatória e deve ser financeira[1], devendo o recurso ser depositado em conta bancária específica do convênio; cujo valor deverá ser definido conforme percentuais estabelecidos na LDO.

A REGRA QUE SUBORDINA A CELEBRAÇÃO DE CONVENIOS EM GERAL, POR ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, A AUTORIZAÇÃO PREVIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, EM CADA CASO, FERE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

Ressalta-se, no entanto, que a função fiscalizadora do Legislativo deverá ser exercida por meio de um controle externo, desenvolvendo-se dentro dos limites previamente estabelecidos pela Constituição Federal, nos termos do seu art. 31.

O Legislativo Municipal, no exercício de seu poder e do dever democrático, a função indelegável de tomar as contas do Chefe do Executivo, contando, para tanto, com auxílio do correspondente Tribunal de Contas, art. 31, §1º da Carta Magna.

Esse é o entendimento de José Nilo de Castro:

> “Não é, por outro lado, permitido à Câmara Municipal, poder detentor da função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controles outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual, e inseridos na Lei Orgânica;
>
> Não há como se ter atribuição à Câmara de um controle prévio (o controle interno possui o Executivo, art. 31, parte final) ao controle externo, com mecanismos e instrumentos tendentes a não tomar transparente a ação administrativa municipal, mas exigir, na verdade, do Executivo Municipal que se submeta a outras formulas de fiscalização e de prestação de contas não contempladas na Constituição da República.” Castro, José Nilo de. Direito municipal positivo. Beli Horizonte: Del Rey, 1991, p.97-8.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal entende que:

> "PODER LEGISLATIVO. ATO DO PODER EXECUTIVO. CELEBRAÇÃO DE CONVENIOS. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA. INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. LEI CONSTITUCIONAL N. 30/79-GO.- A REGRA QUE SUBORDINA A CELEBRAÇÃO DE CONVENIOS EM GERAL, POR ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, A AUTORIZAÇÃO PREVIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, EM CADA CASO, FERE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES, EXTRAVASANDO DAS PAUTAS DE CONTROLE EXTERNO CONSTANTE DA CARTA FEDERAL E DE OBSERVANCIA PELOS ESTADOS. INCONSTITUCIONALIDADE. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF - Rp: 1024 GO, Relator.: Min. RAFAEL MAYER, Data de Julgamento: 07/05/1980, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 30-05-1980 PP-03948 EMENT VOL-01173-01 PP-00001 RTJ VOL-00094-03 PP-00995)" (g.n.)

O princípio constitucional da reserva da administração significa que, em determinadas matérias, a atuação da administração pública é limitada pela lei e não pode ser alterada pelo Poder Legislativo ou pelo Judiciário. Em outras palavras, *a administração pública possui um espaço reservado para tomar decisões e regulamentar ações, sem a intervenção de outros poderes*.

Sucede, porém, que este E. Órgão Especial, na esteira do que dispõe a Constituição Estadual, tem entendimento firmado no sentido de que a gestão dos serviços públicos é matéria de competência privativa do Poder Executivo.

Há evidente ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

> "A administração municipal", ensina HELY LOPESMEIRELLES, "é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município" (Direito Administrativo Brasileiro, 42ª edição, p. 911). "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos,

e convém se repita, que o Legislativo prevê *in genere*, o Executivo *inspecie*; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir e mais ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situação concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas especificas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, pp. 618/619).

Daí a definição de JOSÉ JOAQUIM GOMESCANOTILHO para reserva da administração, como "um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento" (Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª edição, p. 739). Se o Poder Legislativo se põe a executar, por meio de lei, as políticas públicas, tem-se por configurada a invasão à esfera de competências do Poder Executivo.

De acordo com o entendimento firmado pela Suprema Corte, no sentido de que "viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder

Executivo" (AI nº 721.230/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 13/11/18), salvo nos casos de acordos "que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio" público (ADI nº 331/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/14), este Colegiado repetidamente afasta a necessidade de prévia autorização legislativa para a concessão de serviços públicos. (g.n.)

A propósito, confira-se:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Amparo, com alterações dadas pela Emenda nº 60/2019, que condicionam a concessão ou permissão de serviços de água e saneamento básico à autorização do Poder Legislativo e vedam sua privatização a qualquer título. Ofensa à regra da separação de poderes. Verificação. Gestão superior da Administração Pública que compete ao Chefe do Poder Executivo, sendo reservada a ele, ademais, a iniciativa de leis que disponham sobre regime de concessão de serviços públicos (artigo 47, incisos II e XVIII da Constituição do Estado). Vício formal e material constatado. Precedentes do Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Pedido julgado procedente" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2195727-96.2019.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 09/09/2020). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 32, inciso VI, e art. 111, § 2º, item 1, da Lei Orgânica do Município de Artur Nogueira, Lei Complementar Municipal nº 585, de 23 de dezembro de 2014 (anexos III e IV), e Lei Complementar nº 638, de 16 de dezembro de 2019, que revogou a LC 585/2014Configuração de superveniente perda de interesse de agir quanto às LC585/2014 e LC 638/2019, que a revogou Extinção parcial do processo, sem resolução do mérito quanto a esses diplomas (art. 485, VI, CPC). AÇÃO DIRETADE INCONSTITUCIONALIDADE Inciso VI do art. 32, e Item 1, do § 2º, do art. 111da Lei Orgânica do Município de Artur Nogueira Legislador local que extrapolou suas atribuições para adentrar o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, ao dispor sobre concessão de serviço público e submeter a atividade executiva à previa autorização legislativa, nesse campo equivalendo à prática de ato

de administração Violação ao princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (arts. 5º e 47, II, XIV e XVIII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da CE) Jurisprudência deste Tribunal e do STF Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente (inciso VI do art. 32, e § 2º, item I, do art. 111 da LOM), extinto o processo sem resolução do mérito quanto às LC 585/2014 e 638/2019, todos os diplomas do Município de Artur Nogueira" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2251560-02.2019.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 27/05/2020). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE inciso VI do artigo 45 da Lei Orgânica de Santa Cruz das Palmeiras e inciso VI do artigo 5º do Regimento Interno da Câmara Municipal, que determinam a competência da Casa Legislativa para dispor sobre a concessão de serviços públicos, e inciso I do artigo 43 do Regimento Interno da Câmara de Santa Cruz das Palmeiras, que estabelece quórum mínimo dos edis para votação da referida matéria. Arguição de usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Descabimento. Textos impugnados que versam exclusivamente acerca da concessão de serviços públicos, sem tratar de licitação. Atribuição constitucional que recai aos municípios, nos termos dos artigos 30, inciso V, e 175 da Carta Magna. Vício de iniciativa. Concessão de Serviços Públicos. Matéria tipicamente administrativa, de competência exclusiva do Alcaide. Ofensa à Separação dos Poderes, prevista nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade. Precedentes. AÇÃO PROCEDENTE" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2239956-44.2019.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 19/02/2020). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.491, de 04 de janeiro de2018, do Município de Guarujá, que 'autoriza o Poder Executivo Municipal a outorgar concessão Serviço Público referente a prestação de serviços de guincho, remoção e depósito de veículos automotores envolvidos em sinistros e infrações previstas nas legislações, administração, gerenciamento, controle e operação de Pátio Municipal de retenção

de veículos de trânsito do Município de Guarujá, e dá outras providências' Concessão de serviços públicos e celebração de convênios A dependência de autorização legislativa para a concessão de serviço público ofende o princípio da separação de Poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo Inconstitucionalidade Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes Entendimento alinhado com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo (ADI 676/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ. 29.11.1996; ADI 462/BA, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ18.02.2000) Em acórdãos mais recentes, a posição da Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na hipótese de oneração relevante do patrimônio público No julgamento da ADI 331/PB foi assentado que "acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes". No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065AgR/SP, a ementa do acórdão proferido destaca: "Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de2de maio de 2014" Excepcionalidade não configurada na norma impugnada Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2034972-98.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 31/07/2019). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve o art. 2º da Lei nº 2.564, de 26 de setembro de 2018, que "institui Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas PPP" Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para

atuação do Executivo Celebração de parceria público-privada que é típica matéria administrativa, enquadrando-se na reserva da Administração Pública e é de competência exclusiva do Poder Executivo Afronta ao princípio da separação de poderes Tema que se insere na competência legislativa privativa da União, que já elaborou a norma geral Ofensa ao princípio federativo e ao art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo Configuração da inconstitucionalidade Ação procedente"(Direta de Inconstitucionalidade nº 2232299-85.2018.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 08/05/2019). De se ressaltar que no caso a exigência de autorização legislativa atinge todas as concessões de serviços públicos indistintamente, e não apenas os contratos dos quais resultem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, não se enquadrando na exceção prevista na ADI nº 331-PB. Manifesta, pois, a inconstitucionalidade." ADI Direta de Inconstitucionalidade nº 2040195-27.2022.8.26.0000- São Paulo.

No entanto, o inc. V do art. 167 da Constituição Federal de 1988, ao regulamentar as disposições aplicáveis ao orçamento determina a imprescindibilidade de autorização legislativa para abertura de crédito adicional especial, bem como a indicação dos recursos correspondentes. *In verbis*:

"Art. 167. São vedados: [...]

V — a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;"

A abertura de crédito adicional especial é destinada para despesas não previstas no orçamento, de acordo com os artigos 40, 41 e 42 da Lei n°. 4.320/1964: Lei Federal n°. 4.320/1964 Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento:

"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 intestina ou calamidade pública.”

Assim, impondo limites às ações do executivo, os dispositivos supra mencionados pretendem limitar o gasto público ao previsto no orçamento, que é valorizado na medida em que exige autorização legislativa para abertura de créditos estranhos ao orçamento vigente.

Portanto, constata-se que a abertura de créditos adicionais especiais ou suplementar são permitidos pelo art. 41, inciso II da Lei 4.320/1964 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Também dispondo os artigos 42 e 43 desta lei o seguinte:

"Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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.

§ 1° Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei."

Para abertura de crédito especial ou suplementar, devem estar presentes os seguintes requisitos: autorização legislativa e indicação dos recursos a serem utilizados. Assim, a abertura de crédito adicionais atende à necessidade da Administração de se cobrir despesas para quais não haja dotação orçamentária especifica.

A abertura de crédito especial criará dotação para consecução do fim proposto, com recursos suficientes para cobertura das despesas com tal atividade. Como o executivo encaminhou o presente Projeto de Lei ao Legislativo temos por atendido o primeiro requisito, de igual sorte resta justificado e indicado os recursos que serão utilizados, no presente caso, os recursos serão provenientes de Superávit Financeiro, conforme dispõe o artigo 2° do projeto em análise.

Neste diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em resposta a consulta de n. 231.552/02, da Câmara de vereadores do Município de Três Pontas, Conselheiro Sebastião Helvécio, decidiu:

> "EMENTA: Consulta — Câmara Municipal — Autorização para abertura de créditos especiais ao Poder Executivo — indicada as fontes financiadoras desses créditos no projeto de ri Necessidade — Aplicabilidade da regra geral da estrita legalidade orçamentária — Justificativa para abertura dos créditos especiais — Observância do disposto no art. 45 da Lei n. 4.320/64." "Este egrégio Plenário, por vezes, abordou o tema da abertura dos créditos adicionais, a exemplo do que se consignou na Consulta n. 723.995, relator eminente Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, sessão de 03/10/2007, que, com base no inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167 da Constituição e, ainda, nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, assim fez-se consignar: De forma meridiana e concatenada, esses dispositivos tecem a sistemática a ser observada pela Administração Pública, para suprir inexistências e insuficiências orçamentárias, mediante diploma específico de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na qualidade de representante legal das entidades políticas e, por conseguinte, o responsável pela gestão superior de seus respectivos orçamentos. Vale dizer, no sistema prescrito pelo legislador constituinte de 1988, compete ao Chefe do Executivo, nos três níveis de governo, tanto a iniciativa da Lei Orçamentária Anual como a de abertura de créditos suplementares ou especiais, podendo a Lei de Meios autorizar a suplementação

orçamentária até determinado limite. No entanto a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa, a qual se pode originar de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito."

Com efeito, por se tratar de assunto de natureza de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, não apresenta vícios material ou formal que possa macular a tramitação do Projeto de Lei, que sequer precisa de autorização para celebração do ato administrativo de interesse público, diante do princípio da conveniência e oportunidade da administração pública, acima citado.

Sob o aspecto jurídico, que a Comissão de Justiça e Redação analise os documentos anexos, conforme comprovam croqui, e Ofício.

Conclusão

Por tais razões, exara-se parecer favorável ao regular processo de tramitação da proposição, em conformidade com às regras jurídicas positivas, matéria sujeita a deliberação em Plenário. Legalidade e constitucionalidade evidentes, conforme fundamentos expostos.

Assegurada a soberania do Plenário, encaminhe às Comissões Permanentes nos termos do Regimento Interno, para devida análise no uso de suas funções legislativas.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões. s.m.j.

Encaminho a matéria ao r. Presidente, elevada à consideração superior, para examinar as condições de admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento nos termos do Art. 180-A do regimento Interno.

É o parecer, s.m.j.

Itapecerica da Serra, 16 de setembro de 2025.

Juliana Borba dos Santos.

Procuradora Legislativa

Câmara Municipal de Itapecerica da Serra