PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 291/2025

Projeto de Lei nº 2017/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de Lei n° 2017/2025, que "dispõe sobre a autorização para abertura de crédito adicional especial, conforme especifica".

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Iniciativa Lei do Chefe do Poder Executivo. Projeto de Lei que dispõe sobre a autorização para abertura de crédito adicional especial. Análise da juridicidade. Da Constitucionalidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a autorização para abertura de crédito adicional especial, conforme especifica.

Os autos encontram-se instruídos com a redação do projeto de lei e a respectiva justificativa.

Eis a síntese do necessário para prosseguir. É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se

a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. DA CONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente é de se notar que o tema relacionado orçamento municipal é assunto de peculiar interesse local, sendo patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 24, II, c/c, art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)
>
> **II - orçamento; (...)**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16º ed., entende-se que:

> **Interesse local não é interesse exclusivo do Município**; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [grifou-se]**

Esclarecido esse primeiro quesito, no que concerne à competência do Chefe do Executivo Municipal para iniciativa de processo legislativo, a Lei Orgânica desta municipalidade dispõe que cabe ao Prefeito, assim como outros legitimados, iniciativa de leis complementares e ordinárias:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, **ao Prefeito** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara de Itapecerica da Serra:

> Art. 192 Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.
> Parágrafo único. A apresentação dos Projetos de Lei Complementar ou Ordinária será:
> I - do Vereador;
> II - da Mesa da Câmara;
> III - das Comissões Permanentes;
> **IV - do Prefeito;** (Grifo nosso)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

> V - de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado (CF, arts. 29 e 61).

Ainda sobre esse tema, no que concerne, especificamente, ao tema de Direito Financeiro (orçamento), a Lei orgânica de Itapecerica da Serra estabelece que a iniciativa de Projeto de Lei é privativa do Chefe do Poder Executivo:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
> **§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**
> (...)
> **IV - matéria financeira e orçamentária, isenções, anistias e qualquer matéria que reflita na arrecadação e na administração tributária e fiscal, em compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Nesse mesmo sentido, o Regimento Interno dessa Casa de Leis:

> Art. 193. É da competência privativa do Prefeito, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Município, a iniciativa das Leis que disponham sobre:
> (...)
> **IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, bem como abertura de Créditos Suplementares e Especiais (CF, arts. 165 e 167, inc. V).**

Dessa forma, por se tratar de matéria de interesse local e por ter o Prefeito competência privativa para iniciar projeto de lei sobre créditos adicionais especiais, mostra-se constitucional sobre o prisma formal (iniciativa de projeto de lei).

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

4.2 DO CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL

No que diz respeito ao mérito, impende demonstrar que créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou computadas de maneira insuficiente na lei de orçamento anual. Dessa maneira, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários que tem a finalidade de: a) corrigir falhas da Lei Orçamentária; b) mudanças de rumo nas políticas públicas; c) variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e d) situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis. Os créditos adicionais são classificados em: suplementares; especiais e extraordinários. A propósito, prevê a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964:

> Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não 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. (Grifo nosso)
>
> 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.
>
> § 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 credito autorizadas, em forma

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

> que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. § 2º Entende-se por superávit 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 credito a eles vinculadas. § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. § 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Sua abertura depende da existência de recurso disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada, devendo ser autorizados por lei específica, conforme disciplina o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art.73, inciso IV, da Lei Orgânica:

> Art. 167. São vedados:
> (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
> (...)
> Art. 73. São vedados:
> (...)
> IV - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa, por maioria absoluta e sem indicação dos recursos correspondentes;

Insta salientar que da leitura do dispositivo da Lei Orgânica, acima citado, é necessária aprovação por maioria absoluta, devendo a Presidência desta Casa de Leis atentar para este requisito.

Ademais, em cumprimento ao disposto no art. 43, da Lei Geral de Orçamento Público (Lei nº 4.320/64), a abertura de créditos especiais depende da existência de recursos disponíveis, além de sua indicação (art. 73, IV, Lei Orgânica), sendo ilegal ausência de menção, que fica a cargo do Chefe do Executivo. Portanto, visto que o presente projeto de lei atende aos pressupostos legais, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto a ser levado a plenário.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8

Insta salientar que a conveniência e oportunidade da abertura de crédito adicional especial devem ser analisadas exclusivamente pelos Excelentíssimos Vereadores desta Câmara Municipal, vedada qualquer manifestação deste Procurador Legislativo nesse quesito.

4.3 DO EXAME DA REGULARIDADE FORMAL

Inexistentes irregularidades formais que possam macular o projeto de lei em análise.

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO pela constitucionalidade do presente projeto de lei, em âmbito material e formal**. Ato contínuo, remetam-se os autos à Comissão de Justiça e Redação e a Comissão Finanças e Orçamento para os atos de sua competência.

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 25 de novembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:17:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código D0AW-V0TH-X2RN-N0C8