PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 271/2025

Projeto de Lei nº 2007/2025

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

Assunto: Projeto de Lei n° 2007/2025, que "dispõe sobre o Orçamento do Município para o exercício de 2026, compreendendo a Administração Direta e a Indireta".

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Iniciativa Lei do Chefe do Poder Executivo. Projeto de Lei que dispõe sobre o Orçamento do Município para o exercício de 2026, compreendendo a Administração Direta e a Indireta. Análise da juridicidade. Do recebimento do Projeto.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre o Orçamento do Município para o exercício de 2026, compreendendo a Administração Direta e a Indireta.

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

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

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

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**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

> **quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

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.

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" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

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;

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

> **IV - do Prefeito;** (Grifo nosso)
> 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" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

4.2 DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual tem previsão na Constituição da República, conforme abaixo transcrito:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I - o plano plurianual;
>
> II - as diretrizes orçamentárias;
>
> III - os orçamentos anuais.
>
> (...)
>
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
>
> §6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Sobre o mesmo tema, a Lei Orgânica Municipal estabelece:

> § 5º A Lei Orçamentária Anual compreenderá:
> I - o Orçamento do Legislativo e do Executivo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

> II - a proposta de Lei Orçamentária será acompanhada de demonstrativo do efeito sobre receitas e despesas decorrentes de isenções, remissões e benefícios de natureza financeira e tributária.
>
> § 6º A Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo, na proibição, autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da Lei.

Especificamente quanto ao prazo para envio da LOA pelo Executivo, a Lei Orgânica assim estecelece:

> Art. 71 A Lei do Orçamento Anual deverá ser enviada pelo Executivo Municipal até 30 de setembro de cada ano, e aprovada pela Câmara Municipal até 15 de dezembro.

Nesse diapasão, é possível constatar que a mensagem enviada pelo Chefe do Executivo, ao projeto de Lei, está com a data de 30 de setembro de 2025, o que atende ao dispositivo acima delineado. Entretanto, pelos dados constantes no processo, não é possível verificar, com exatidão, a data em que foi protocolado o referido projeto nesta Casa de Leis. Desse modo, recomenda-se que o setor de protocolo, expressamente, manifeste-se sobre a referida data para subsidiar a decisão do plenário.

Quanto ao rito regimental a ser seguido pelo projeto de Lei, recomenda-se a observância das seguintes regras:

> Art. 264 Recebidos os projetos, o Presidente da Câmara, após comunicar o fato ao Plenário e determinar imediatamente a sua publicação, remeterá cópia à secretaria administrativa, onde permanecerá à disposição dos Vereadores.
>
> § 1º Em seguida à publicação, os projetos irão à Comissão de Finanças e Orçamento, que receberá as emendas apresentadas pelos Vereadores e pela comunidade no prazo de dez dias.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

§ 2º A Comissão de Finanças e Orçamento terá mais 15 dias de prazo para emitir os pareceres sobre os projetos a que se refere o artigo anterior e a sua decisão sobre as emendas apresentadas.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas se:

I - compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação das despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviços da dívida;

c) compromisso com convênios.

III - relacionadas com:

a) correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

(...)

Art. 266 O projeto será incluído na Ordem do Dia da primeira Sessão após a publicação do parecer e das emendas.

Parágrafo único. Se a Comissão de Finanças e Orçamento não observar os prazos a ela estipulados, o Projeto será incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte, como item único, independente de parecer, inclusive o do relator especial.

Art. 267 As Sessões nas quais se discutem as Leis Orçamentárias terão a Ordem do Dia preferencialmente reservada a essas matérias e o expediente ficará reduzido a 30 minutos, contados do final da leitura da Ata.

§ 1º Tanto em primeiro como em segundo turno de discussão e votação, o Presidente da Câmara, de ofício, poderá prorrogar as Sessões até o final da discussão e votação da matéria.

§ 2º A Câmara funcionará, se necessário, em Sessões Extraordinárias, de modo que a discussão e votação do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual estejam concluídas no prazo a que se referem os parágrafos 4º

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

e 5º do artigo 263 deste Regimento.

§ 3º Se não apreciados pela Câmara nos prazos legais previstos, os projetos de lei a que se refere esta Seção serão automaticamente incluídos na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

§ 4º Terão preferência na discussão o relator da Comissão e os autores das emendas.

§ 5º No primeiro e segundo turnos serão votadas primeiramente as emendas, uma a uma, e depois o projeto.

Nessa diretriz, é possível verificar que o capítulo II trata sobre os orçamentos Fiscal e da Seguridade social. Há, também, a previsão de receita e a fixação de despesa.

Quanto à sua composição, o art. 22 da Lei 4.320/64 estabelece:

> Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:
>
> I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Govêrno; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;
>
> II - Projeto de Lei de Orçamento;
>
> III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
>
> a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
>
> b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
>
> c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
>
> d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
>
> e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
>
> f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em têrmos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Em complemento, a Lei Geral do Orçamento (Lei 4.320/64), sobre o tema, expressa:

Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1° Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Govêrno;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Govêrno e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Govêrno, em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Govêrno obrigado à transferência.

Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2° O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis sòmente se incluirá na receita quando umas e outras forem especìficamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que jurìdicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Govêrno ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.

§ 1° Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4°, e 13, serão identificados por números de código decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3° O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

Dessa forma, consideradas as diretrizes acima, o projeto pode seguir sua tramitação para votação em plenário.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, consideradas as diretrizes legais constantes no corpo desse parecer, **OPINO pela tramitação do presente projeto de Lei Orçamentária Anual**, a ser votado, em sua essência, pelo Plenário desta Casa de Leis, após pareceres a serem emitidos pelas comissões de Comissão de Justiça e Redação e a Comissão Finanças e Orçamento.

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

Itapecerica da Serra, 20 de outubro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 20/10/2025 10:55:37 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código H6TW-WSH5-SH5J-7C3W