# PARECER JURÍDICO Nº 68/2025

## PROJETO DE LEI Nº 42/2025

**PROPONENTE: PODER EXECUTIVO**

**REQUERENTE: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.**

**Assunto**: Autoriza o Poder Executivo a realizar abertura de Crédito Adicional Especial no orçamento vigente e dá outras providências.

## 1. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei nº 42/2025 de 09 de junho de 2025 de autoria do Poder Executivo, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O referido projeto de lei, busca a regularização contábil de recursos no valor de **R$ 33.707,44 (trinta e três mil, setecentos e sete reais e quarenta e quatro centavos)**, através da abertura de crédito adicional **ESPECIAL** no orçamento vigente, com os ajustes orçamentários descritos em seu artigo 1º.

A origem dos recursos necessários para a cobertura do crédito adicional especial foi detalhada no artigo 2º da propositura, qual seja:

> *I – **Superávit Financeiro**, nos termos do artigo 43, §1º, inciso I da Lei 4.320/64, no valor de **R$ 33.707,44 (trinta e três mil, setecentos e sete reais e quarenta e quatro centavos),** de Recurso do Tesouro, apurados no exercício anterior demonstrado no Balanço Patrimonial.*

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

## 2. DAS FUNÇÕES DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Pilar do Sul, órgão consultivo com previsão no art. 11 da Lei Complementar nº 274/2014, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de

aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme 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 sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

> *"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública* ***não é ato administrativo****. Nada mais é do que* ***a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão****, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

## 3. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa". Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

## 4. ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise jurídica tem por objetivo examinar o Projeto de Lei à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e das legislações federais, estaduais e municipais vigentes, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos, conforme a competência legal atribuída a esta Procuradoria Legislativa.

Cumpre ressaltar que a análise ora apresentada baseia-se exclusivamente na documentação encaminhada, não abrangendo questões de natureza técnica ou juízos de mérito sobre o conteúdo da proposta, os quais competem aos setores especializados.

Ademais, destaca-se que a avaliação de caráter político não integra o escopo desta Procuradoria, razão pela qual a matéria será apreciada unicamente sob o enfoque jurídico.

### 4.1 – Da competência e da iniciativa.

Quanto à competência, não há óbice à proposta, visto que conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da CF/88, *"Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local"*.

No mesmo sentido, o artigo 11, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul refere que *"Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive concorrentemente com a União e o Estado"*.

Alexandre de Moraes afirma que "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" [1].

Outrossim, consonante a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem

[1] In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.

respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas, o que é o caso da propositura legislativa em análise.

Logo, a matéria pública municipal, se adéqua efetivamente à definição de interesse local.

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o projeto de lei apresentado propõe alterações na estrutura administrativa do Executivo, tem–se por adequada a iniciativa do Prefeito, ao qual cabe a competência privativa do art. 65 da Lei Orgânica Municipal:

> *Art.65 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
> *(...)*
> *IV – **o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais**;*

Portanto, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 42/2025, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal.

**4.2 – Da constitucionalidade do projeto.**

Quanto à constitucionalidade do projeto, não há óbice jurídico, visto que a teor do art. 167, inciso V da CF/88, dispõe que *"são vedados a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*."

Logo, o projeto em análise atende tanto o requisito material e o formal para a sua propositura.

**4.3 – Da vigência do crédito adicional especial.**

O crédito adicional especial apresentado terá vigência no exercício financeiro de 2025, podendo ser suplementado se necessário nos termos da autorização de lei, como dispõe do artigo 4º do Projeto de Lei.

**4.4 – Do objetivo para a abertura do crédito especial.**

O projeto de lei em análise tem por objetivo adequar o orçamento vigente, mediante a abertura de crédito adicional especial, para custear despesas decorrentes do adiantamento do Contrato nº 65/2024 – Pregão Presencial nº 11/2024, celebrado com a empresa Mana Participações e Obras Ltda – ME. O aditamento refere-se à execução de serviços não previstos no projeto original, com a finalidade de garantir a efetividade do objeto contratual: a

construção de novas salas para ampliação do espaço físico da EMEE Prof.ª Edna Aparecida Ferreira – Escola Especial.

A intervenção visa qualificar e ampliar os serviços educacionais prestados pela unidade, que atende à modalidade de ensino especial e está localizada na Avenida Miguel Petrere, nº 1564, Bairro Campo Grande.

A medida está alinhada às metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4, que trata da garantia de educação inclusiva e de qualidade. Tais compromissos vêm sendo acompanhados e incentivados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme divulgado em seu sítio eletrônico: https://www.tce.sp.gov.br/premio-ods.

**4.5 – Da legalidade do crédito especial.**

No que se refere à legalidade orçamentária, esta permanece plenamente resguardada, uma vez que foram apresentados os documentos comprobatórios da existência de superávit financeiro, em conformidade com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/64:

> *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;*
> *(...)*

Outrossim, ficam os Anexos III do Plano Plurianual (PPA) 2022/2025 e VI da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025, atualizados com a inclusão da ação abaixo:

Ação nº 1341 – Construção de Salas de Conevivência – E.M.E.E-Prof.ª Edna Aparecida Ferreira

| Meta | Programa | Quantidade | Unidade de medida |
|---|---|---|---|
| Execução da construção de novas salas, para ampliação do espaço físico na EMEE Prof.ª Edna Aparecida Ferreira – Escola Especial | 0003 | 23,72 | Metros quadrados |

Dessa forma, à luz da legislação aplicável — incluindo a Constituição Federal de 1988, a legislação infraconstitucional pertinente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa Legislativa — conclui-se que o projeto em questão atende aos requisitos legais e constitucionais.

**4.6 – Do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) com relação à abertura de crédito especial.**

O Tribunal de Contas paulista já apontou no seu TC 000319/026/14 que, na opinião do nobre órgão fiscalizatório, o excesso de emendas ao orçamento configuraria desvirtuamento do aprovado pelo legislativo. Assim, naquele parecer, é considerado um limite razoável para emendas valor próximo à variação inflacionária do ano base, conforme comunicado SDG nº 29/10, e, não acompanha o projeto qualquer planilha informando que o total de emendas até o momento estaria dentro deste patamar, ou os motivos porque não estaria.

Contudo, tal exigência não está expressa na legislação federal, decorre de orientação do douto TCE-SP, o que se reproduz aqui para melhor orientar os nobres parlamentares.

## 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Legislativa manifesta-se pela **legalidade e constitucionalidade do projeto de lei**, visto que constam todos os documentos necessários para a sua propositura e que estão disponíveis para análise dos nobres Vereadores.

Quanto ao mérito da proposição do projeto de lei em análise, não compete a esta Procuradoria Legislativa aprofundar-se em sua apreciação. Cabe exclusivamente aos Vereadores, no exercício de suas atribuições legislativas, avaliar a adequação da medida em relação aos interesses públicos, observando as formalidades legais e regimentais aplicáveis.

Outrossim, é oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem as Comissões Permanentes desta Casa Legislativa.

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este projeto de lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 65 regimental, mediante manifestação da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 65, inciso I, alínea o do Regimento Interno).

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 24 de junho de 2025.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Assinado de forma digital por DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Dados: 2025.06.24 12:54:39 -03'00'

**DANIELE CRISTINA DE SOUZA**
Advogada - OAB/SP nº 379.041.