



## Câmara Municipal de Varginha

# PARECER JURÍDICO N.º 008/2022

Ref.:

De: Assessoria Jurídica  
Yuri Pinheiro

Para: Assessoria Jurídica  
Juliano Comunian

*origina*

Data: 24/10/2022

**Ementa:** Projeto de Lei n.º 083/2022 – “*Torna obrigatória a publicação da exposição justificada nos decretos de abertura de créditos suplementares e especiais editados pelo Executivo e dá outras providências*”.

**Subementa:** Lei Federal n.º 4.320/64 – Deferimento.

### DA INTRODUÇÃO

Versa o presente acerca do Projeto de Lei n.º 083/2022, de autoria do nobre Vereador, o Sr. Alberto Dias Valério, cuja ementa assim “*torna obrigatória a publicação da exposição justificada nos decretos de abertura de créditos suplementares e especiais editados pelo Executivo e dá outras providências*”, o qual foi remetido a esta Assessoria Jurídica por determinação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

Em síntese, o Projeto de Lei em referência pretende regulamentar, em nível municipal/local, a obrigatoriedade de exposição das razões para abertura de créditos

**Yuri Pinheiro**  
Advogado  
OAB/MG: 127.910



## Câmara Municipal de Varginha

especiais e suplementares, abertos por decretos do Poder Executivo, no âmbito do Município de Varginha.

Neste ínterim, o Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha Juliano Comunian, em 24 de Outubro de 2022, requereu a este Advogado a prolação de parecer jurídico, a fim de expor opinamento técnico-jurídico sobre a temática, à luz da legislação de regência.

Neste passo, verifica-se que, em não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do trâmite, haja vista a conformidade do procedimento com as exigências legais, deve-se concluir pela regularidade do feito, dando prosseguimento aos autos.

Brevíssimo o relatório, opina-se, sob o crivo estritamente técnico-jurídico.

### **DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA**

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, *“in verbis”*:

*“o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento”*<sup>1</sup>.

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, *“in verbis”*:

### **SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS**

<sup>1</sup> SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.

  
**Yuri Pinheiro**  
Advogado





## Câmara Municipal de Varginha

*Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

*Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:*

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;*
- II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;*
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.*

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

*Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.*

*Art. 126. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:*

- I - ao Vereador;*
- II - à Comissão da Câmara;*
- III - ao Prefeito;*
- IV - aos Cidadãos.*

*§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:*

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;*
- III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.*

*§ 2º Aos Projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão permitidas emendas que alterem a despesa prevista.*

Inferre-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei está em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

Em que pese a pretendida matéria tangenciar aspectos orçamentários, em verdade a Proposição visa garantir a transparência na abertura de créditos suplementares e especiais, e, por impor ao Município nenhuma despesa, opina, “*s.m.j.*”, que o óbice do inciso II do artigo 51 acima não prevalece no caso em apreço, no tocante à competência de iniciativa legislativa.

### DO INTERESSE LOCAL / MUNICIPAL

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente

*Yuri Pinheiro*  
Advogado  
OAB/MG: 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*”.

Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

A Constituição Federal garante ao Município legitimidade para legislar sobre assuntos de seu interesse, bem como autonomia jurídica e administrativa.

Senão vejamos os ensinamentos do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, acerca desta matéria:

*“A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art. 30) e se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação, e aplicação dos tributos municipais).”*

*(...)*

*A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa.*

*(...)*

*As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta política administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao Executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).”*

Yuri Pinheiro  
Advogado  
OAB/MG: 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

*(Hely Lopes Meirelles in Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. 33ª Edição. Páginas 773 e 774)*

Isto posto, dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “Lex Major”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”*

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “interesse local” merece retoques. Ainda que possamos definir superficialmente o conceito, a sua fluidez e abstração não permite ao jurista concluir por um único conceito que inexoravelmente abarque todas as possibilidades jurídicas e fáticas – assim, nesta tarefa hercúlea, o professor Celso Ribeiro Bastos assim define “interesse local”:

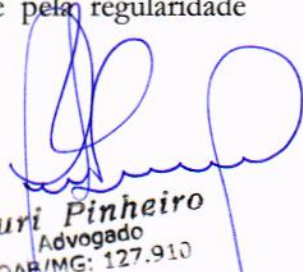
*“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.”*

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:

*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”*

Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

“In casu”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, especialmente sobre a obrigatoriedade de exposição das razões para abertura, via decretos do Executivo, de créditos suplementares e especiais, guardando integral compatibilidade com a “Lex Major” – o que permite concluir-se pela regularidade jurídica do Projeto “sub examinem”, sob aspectos constitucionais.

  
Yuri Pinheiro  
Advogado  
OAB/MG: 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

### DA COMPATIBILIDADE COM A LEI FEDERAL N.º 4.320/64

A Lei Federal n.º 4.320/64, a denominada Lei Orçamentária Nacional, dispõe sobre os créditos adicionais, que se subdividem em suplementares, especiais e extraordinários.

Em linhas breves, o crédito suplementar destina-se ao reforço de dotação já existente, pois são utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. Sua abertura depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Cabe ressaltar que a lei orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite.

Por sua vez, o crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Por fim, os créditos extraordinários, por sua vez, visam ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, tais como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. São abertos por medida provisória e poderão ser reabertos caso a promulgação ocorra nos últimos quatro meses do exercício.

Em seu artigo 40 e seguintes, a referida Legislação Federal assim dispõe:

#### TÍTULO V / Dos Créditos Adicionais

*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.*

*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.*

O Projeto de Lei em referência pretende trazer, a nível municipal/local, a obrigatoriedade de se expor os motivos para a abertura, via decretos do Executivo, a

*Ass: Pinheiro*  
*Advogado*  
*OAB/MG: 127.910*





## Câmara Municipal de Varginha

créditos suplementares e especiais, em estrito cumprimento do que dispõe o artigo 43 supramencionado.

O artigo 43 garante, pois, o Princípio da Transparência, no emprego dos instrumentos orçamentários de créditos suplementares e especiais, abertos via decretos do Poder Executivo, garantindo-se tanto a sociedade civil quanto ao Poder Legislativo a correta fiscalização no uso destas verbas públicas.

Não obstante, o estabelecimento desta obrigatoriedade, já determinada pelo artigo 43 da Lei Federal n. 4.320/64, encontra harmonia normativa com a Principiologia Constitucional, no “caput” do artigo 37, a qual assegura a observância da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

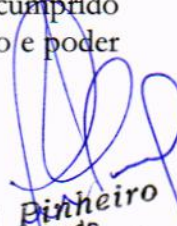
Ao se fixar essa obrigatoriedade, toda a abertura de créditos suplementares e especiais via decretos do Executivo deverão ser precedidos da exposição de motivos (inc. I do art. 2º), bem como saldo de créditos suplementares passíveis de abertura e o percentual utilizado do total autorizado na LOA (inc. II do art. 2º), reforçando o uso transparente dos recursos públicos.

O conteúdo do referido Projeto é de suma importância para que se consiga uma gestão transparente, participativa e atuante no quesito de envolver toda sociedade. Trata-se de dinheiro público, sua destinação e meios adequados para se alcançar a satisfação da sociedade envolvida. Quando se fala em abertura de créditos suplementares e especiais, exige-se análise pormenorizada para onde, quando e como será empregado.

Ademais quando se publica decretos é imprescindível a exposição circunstanciada dos motivos que justifiquem a abertura dos créditos suplementares e especiais, em cumprimento ao art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.

Nesse sentido, para anular as dotações orçamentárias já pontuadas e colocadas para execução, também requer motivação discriminada e bem delineada, pois terão consequências. Portanto, toda e qualquer ação que envolva créditos suplementares e orçamentos deverá perpassar por processo que utilize meios mais transparentes possível, a fim de dar publicidade, como forma de elucidação de dúvidas e transparência na gestão pública.

Relativamente à juridicidade, sob o aspecto da compatibilidade do Projeto de Lei em apreço com características exigidas das normas jurídicas em geral, observa-se que o projeto de lei em questão é dotado de **generalidade**, ou seja, valer para todos sem distinção de qualquer natureza; **abstratividade**, regulamenta situações abstratamente e não casos concretos; **imperatividade**, traz comando impositivo que deve ser cumprido e observado por todos; e **coercibilidade**, a possibilidade de utilizar do aparato e poder estatal para garantir o cumprimento da norma jurídica.

  
Yuri Pinheiro  
Advogado  
CAB/MG 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

Por fim, porém não menos importante, a matéria constante no presente Projeto de Lei guarda total identidade e conformidade com a Lei n.º 11.401/2022, promulgada no Município de Belo Horizonte.

Diante de todo o exposto, a presente Proposição vem ao encontro de toda a Legislação em atender ao Interesse Público Municipal no emprego transparente dos recursos públicos, bem como em sua fiscalização pela Sociedade Civil e Poder Legislativo, em prol do cumprimento do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/64, sem negligenciar a Legalidade, Impessoalidade e Moralidade no trato da “*res publicae*”.

### DA AUSÊNCIA DE DESPESAS

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentária não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

Assim, nas lavras da redação deste Projeto de Lei, ficou claro que o Município de Varginha não terá acréscimo de despesas e custos orçamentários para executar a Lei.

Segundo se depreende do cotejo os autos, os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei em nada acrescerão despesas aos Cofres Públicos.

Por fim, essa Assessoria Jurídica nada tem a opor-se a este Projeto de Lei, visto que, em sua redação, não haverá reflexos financeiros e orçamentários para o Erário Municipal; assim as exigências taxativas da LRF não se mostram aplicáveis ao presente.

### DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO

Cumpramos esclarecer que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não tem caráter substitutivo do Parecer emitido pelas Comissões especializadas, levando-se em consideração que estas são constituídas pelos próprios membros da Câmara, representantes eleitos do Povo, nos termos do artigo 28 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha/MG.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, porquanto a vontade do Parlamento, que analisa também questões sociais e políticas, reflete sobremaneira a vontade do povo.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, “*in verbis*”:

Yuri Pinheiro  
Advogado  
OAB/MG: 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

*“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 officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (grifos nossos in Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra *“Direito Administrativo Brasileiro”*, Editora Malheiros, ensina que:

*“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 por quem o solicitou.”*

Portanto, o presente Parecer tem apenas por objetivo subsidiar a atuação das Comissões e o voto dos Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação.

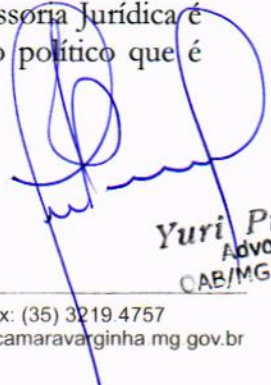
### DA ANÁLISE MERITÓRIA

Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, licitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direito, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é ínsito aos nobres Representantes do Povo.

  
Yuri Pinheiro  
Advogado  
OAB/MG: 127.910





## Câmara Municipal de Varginha

Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

### DA CONCLUSÃO

“*Ex positis*”, opina, “*s.m.j.*”, esta douta Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 083/2022**, em Parecer Jurídico exarado que ora submete-se à distinta apreciação da insigne Edilidade deste Município, considerando a compatibilidade do mesmo com o artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Varginha, M.G., 31 de Outubro de 2022.

**YURI PINHEIRO**

Advogado  
OAB/MG n.º 127.910

Yuri Pinheiro  
Advogado  
OAB/MG: 127.910