

## PARECER JURÍDICO N.º 036/2026

**Ref.:**

**De:** Assessoria Jurídica  
João Paulo Figueiredo Martins  
Yuri Pinheiro  
Kamilla Bernardes Gonçalves

**Para:** Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final  
João Martins Ribeiro – Presidente  
Thulyo Paiva Machado – Secretário  
José Vicente de Moraes – Vogal

**Data:** 12/03/2026

**Ementa:** Projeto de Decreto Legislativo n.º 007/2026 – “*Institui a Comenda do Mérito da Agricultura – Antonio Ernesto*”.

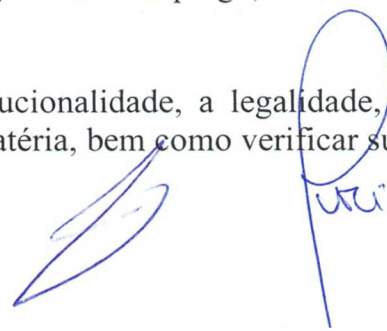
**Subementa:** Legalidade.

### DA SÍNTESE

Encaminhou-se a esta Assessoria Jurídica o Projeto de Decreto Legislativo n.º 007/2026, que “*Institui a Comenda do Mérito da Agricultura – Antônio Ernesto*”.

A Proposição tem por finalidade criar, no âmbito do Poder Legislativo municipal, a Comenda do Mérito da Agricultura Antônio Ernesto, destina-se a reconhecer e homenagear personalidades, produtores rurais, agricultores, empreendedores, empresas e instituições que se destacaram por relevantes contribuições ao desenvolvimento da agricultura, do meio rural e do setor agropecuário no município, promovendo geração de emprego, renda e valorização da produção agrícola.

A presente análise visa examinar a constitucionalidade, a legalidade, a competência legislativa e a adequação técnica da matéria, bem como verificar sua



conformidade com a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno e os princípios gerais da Administração Pública.

Em razão das suas atribuições legais e regimentais, a Assessoria Jurídica deve sempre prolatar suas manifestações jurídicas, sob o formato de Parecer Jurídico, para subsidiar os nobres Vereadores em sua atividade legislativa, sem incursionar em questões afetas ao mérito legislativo (conveniência e oportunidade), os quais compete exclusivamente aos nobres Edis.

O Parecer Jurídico é peça indispensável para o esclarecimento dos nobres Edis na tomada de suas decisões, que devem ser respaldadas em uma orientação técnica e jurídica, o que garante a segurança das decisões dos Vereadores.

Brevíssimo o relatório, assinalam-se as considerações submetidos ao crivo desta douta Assessoria Jurídica.

### **DO INTERESSE LOCAL / MUNICIPAL**

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da 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 político 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).”*

***(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.

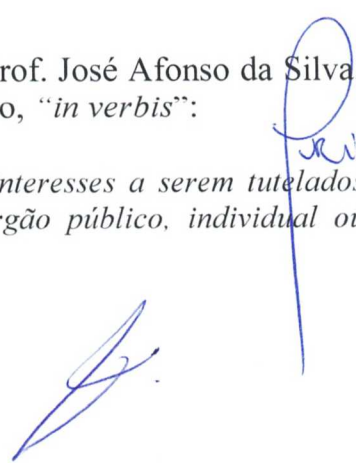
“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, especialmente sobre **a instituição da Comenda do Mérito da Agricultura Antônio Ernesto**, guardando integral compatibilidade com a “*Lex Major*” – o que permite concluir-se pela regularidade jurídica do Projeto “*sub examinem*”, sob aspectos constitucionais.

### **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**

*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. 128. 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:*

---

<sup>1</sup> SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2000. Pg. 136.



*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.*

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

“*In casu*”, a Proposição atende ao disposto no Artigo 51 da Lei Orgânica Municipal, razão pela qual a matéria versada nesta Proposição não ofende qualquer regra de competência de iniciativa legislativa seja do Executivo, seja do Legislativo.

Por fim, esta Assessoria Jurídica opina que não há óbices de caráter jurídico, quanto à competência de iniciativa legislativa – o que deve ser alertado pela Assessoria Jurídica aos nobres Edis.

### **DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL**

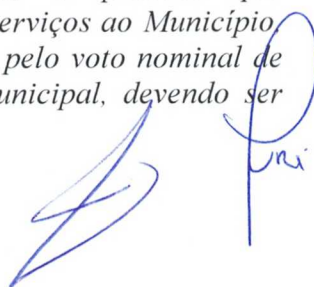
A criação de honrarias e comendas está consolidada como matéria de competência privativa do Poder Legislativo, uma vez que se insere na organização de seus trabalhos e em suas prerrogativas institucionais.

A Lei Orgânica Municipal, seguindo a estrutura constitucional, confere autonomia ao Legislativo para dispor sobre sua organização administrativa e cerimonial. Ademais, a criação de distinções honoríficas é ato típico das Casas Legislativas, reproduzido em todos os níveis federativos – União, Estados e Municípios.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha preceitua, “*in verbis*”:

*Art. 63. Compete, privativamente, à Câmara, as seguintes atribuições:  
(...)*

*XVII – conceder Título de Cidadania, Título Esportista Destaque, Comenda, Diploma de Honra ao Mérito, a pessoas que reconhecidamente tenham prestado relevantes serviços ao Município desde que seja o Decreto Legislativo aprovado pelo voto nominal de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, devendo ser obedecidos os seguintes critérios:*



- 1 – cada Vereador só poderá apresentar 1 (um) nome por ano.
- 2 – o proponente passará a biografia do homenageado para o Presidente, que a encaminhará à Comissão Especial, previamente nomeada, que procederá as diligências pertinentes.

*Parágrafo único. A Câmara Municipal deliberará mediante Resolução, sobre assuntos de sua economia interna e **nos demais casos de sua competência privativa, por meio de Decreto Legislativo***

(...)

*Art. 131. Os Projetos de Decreto Legislativo e de Resolução serão aprovados pelo Plenário em única discussão e votação, exceto aqueles que concedem Título de Cidadania Honorária ou outras honorarias ou homenagens, que obrigatoriamente terão 2 (duas) discussões e votações, não dependendo, em ambos os casos, de sanção do Prefeito e serão promulgados pela Mesa Diretora da Câmara.*

Assim, verifica-se que o projeto está material e formalmente situado dentro da esfera de competência da Câmara Municipal, não havendo vício de iniciativa.

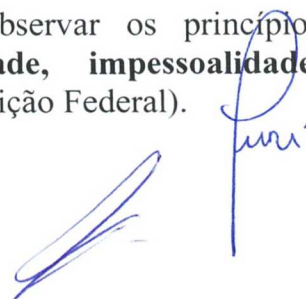
### **DA ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO NORMATIVO**

Trata-se de ato normativo interno que não interfere diretamente na esfera do Poder Executivo e, portanto, independe de sanção ou veto do Prefeito. Assim, o instrumento normativo correto a disciplinar tal matéria é DECRETO LEGISLATIVO.

A proposição utiliza corretamente o Decreto Legislativo como instrumento formal. Conforme prática consolidada, as comendas, cidadanias honorárias e demais honrarias são instituídas por meio de Decreto Legislativo, tendo em vista sua natureza de ato normativo “*interna corporis*”, por meio do qual a Câmara Municipal estabelece procedimentos e regula homenagens concedidas no âmbito de suas funções institucionais.

Dessa forma, o instrumento escolhido é adequado e juridicamente correto, inexistindo necessidade de lei ordinária ou complementar para a matéria.

O rito de criação de uma comenda deve observar os princípios constitucionais da administração pública: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (art. 37 da Constituição Federal).



A instituição da Comenda não implica criação de despesas obrigatórias, não gera impacto financeiro relevante e não acarreta aumento de gasto com pessoal ou estrutura administrativa. A ausência de impacto orçamentário direto afasta qualquer alegação de violação às normas de responsabilidade fiscal.

Além disso, observa-se que a finalidade da honraria é genuinamente de interesse público: reconhecer ações que promovam o desenvolvimento econômico e social do município. Trata-se de política de valorização de agentes sociais e econômicos que contribuem efetivamente para a comunidade local.

A previsão de critérios gerais de escolha, a necessidade de indicação formal e o procedimento de aprovação pelo Plenário preservam o princípio da **impessoalidade**, impedindo o uso político ou arbitrário da homenagem.

Não há, portanto, incompatibilidade com normas constitucionais ou legais, tampouco afronta à Lei Orgânica Municipal.

### DA REDAÇÃO E TÉCNICA LEGISLATIVAS

A redação da Proposição “*sub examinem*” apresenta clareza, coerência e objetividade. Encontram-se devidamente descritos: (1) o nome da comenda, (2) sua finalidade, (3) requisitos exigidos, (4) a forma de indicação e aprovação, (5) execução da cerimônia oficial e (6) quórum para aprovação.

À luz da melhor técnica e redação legislativas, a técnica legislativa utilizada atende ao padrão exigido no âmbito municipal, em conformidade com o Art. 134 do Regimento Interno:

*Art. 134. São requisitos dos Projetos:*

*I - ementa de seu objetivo;*

*II - conter tão somente a enunciação da vontade Legislativa;*

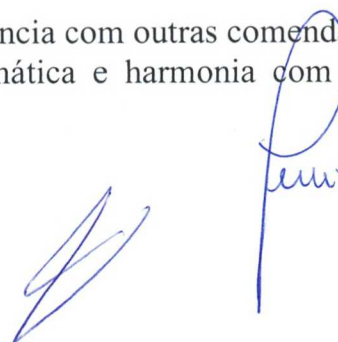
*III - divisão em artigos numerados, claros e concisos;*

*IV - menção da revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*

*V - assinatura do autor;*

*VI - justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito, que fundamentar a adoção da medida proposta.*

Destaca-se que a norma projetada mantém coerência com outras comendas já existentes no Município, preservando unidade temática e harmonia com o ordenamento local.



Em síntese, trata-se de proposição compatível com a estrutura normativa vigente e com os requisitos de técnica legislativa mínima para sua aprovação, em especial Lei Complementar n.º 95/1998.

### DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS

Os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentário não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

Uma observação se faz necessária: o aumento do emprego de verbas públicas, decorrentes desta Lei, deverá compatibilizar-se com as demais normas orçamentárias da espécie, especialmente a Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

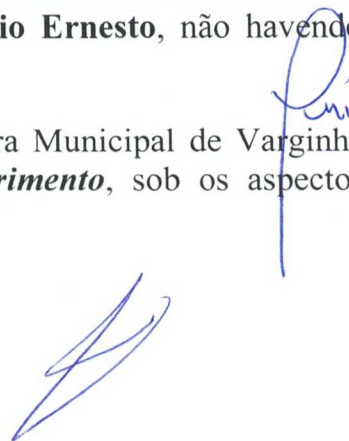
Tal acréscimo de destinação de verbas deve encontrar, como “*conditio sine qua non*”, reflexo e fundamento das Leis Orçamentárias Municipais. Qualquer despesa do Poder Público deve ser, por imperativo legal, analisada previamente, ou seja, durante o processo legislativo, sobre os reflexos de caráter orçamentário-financeiro, para que não ocorra posteriormente qualquer problema em sede de execução orçamentária.

As despesas, autorizadas por lei, não de prever, com a devida antecedência, os impactos, segundo o art. 16, que define tal exigência. Nos termos do art. 17, por ser a despesa de caráter continuado (superior a dois exercícios), há de constar no PL eventuais reflexos na LOA, LDO e PPA, bem como a origem dos recursos.

Neste passo, ao observar os autos, verifica-se que os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei estão em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

“*In casu*”, a presente Proposição não possui repercussões orçamentárias para os Cofres Municipais, uma vez que **pretende instituir a Comenda do Mérito do Desenvolvimento da Agricultura Antônio Ernesto**, não havendo qualquer reflexo de ordem financeira.

Por derradeiro, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina, sem maiores reservas, por seu **integral deferimento**, sob os aspectos financeiros e orçamentários.



## DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO

O trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando na conveniência e/ou discricionariedade, bem como no mérito decisório da tomada de decisões dos Administradores Públicos, no caso do Presidente da Câmara Municipal de Varginha.

A missão institucional da Assessoria Jurídica, quando instada a manifestar-se, visa subsidiar, sempre e em toda a ocasião, uma mais clarividente decisão do Administrador Público.

No caso, considerando a facultatividade da emissão deste Parecer, situação diversa da constante no Artigo 38, § único da Lei Federal n.º 8.666/93 (Artigo 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021), a emissão de Parecer Jurídico por esta Assessoria Jurídica não tem caráter vinculante e substitutivo da decisão dos nobres Vereadores.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa – nesse sentido é o entendimento da Jurisprudência, “*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 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.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

### **“PARECER JURÍDICO OPINATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PARECERISTA.**

*Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. (...) Quanto à ilegitimidade passiva dos pareceristas, os Magistrados explicaram que pareceres dessa natureza não possuem conteúdo decisório, apenas traduzem função consultiva que não gera para o parecerista responsabilidade pelo ato administrativo, salvo nas situações em que transpareçam condutas culposas ou dolosas. Dessa forma, a Turma deu provimento ao recurso para reconhecer a legitimidade ad causam do DF e para excluir da relação processual os dois pareceristas. Acórdão n.*



880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/06/2015, Publicado no DJE: 23/07/2015. Pág.: 142

Portanto, o presente Parecer Jurídico tem apenas por objetivo subsidiar e esclarecer a final e definitiva decisão do Presidente da Câmara Municipal de Varginha, solicitante deste Parecer Jurídico, reiterando que não haver vinculação e/ou obrigatoriedade na aceitação deste Entendimento Jurídico.

### DA ANÁLISE MERITÓRIA

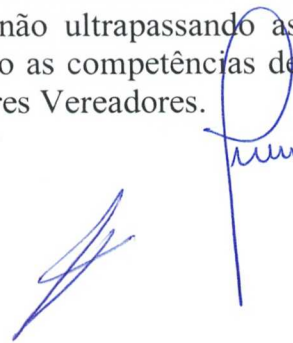
Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto “*sub examinem*” não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos 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. 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.

Portanto, a Assessoria Jurídica reserva-se a opinar tão somente no tocante aos aspectos de Legalidade e Constitucionalidade, tanto não ultrapassando as suas atribuições legais e regimentais, quanto não usurpando as competências de avaliação meritória e discricionária, que competem aos nobres Vereadores.



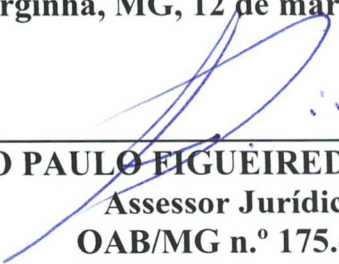
### DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina, “s.m.j.”, pela **constitucionalidade, legalidade e técnica redacional** do Projeto de Decreto Legislativo n.º 07/2026, que institui a Comenda do Mérito da Agricultura Antônio Ernesto no Município de Varginha.

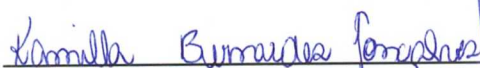
A matéria encontra-se dentro da competência da Câmara Municipal, utiliza o instrumento normativo adequado, respeita os princípios constitucionais e apresenta estrutura redacional satisfatória.

“*Sub censura*”, estes são os termos em que subscrevemos este Parecer Jurídico, colocando-se a Assessoria Jurídica a disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessária.

**Varginha, MG, 12 de março de 2026.**

  
\_\_\_\_\_  
**JOÃO PAULO FIGUEIREDO MARTINS**  
Assessor Jurídico  
OAB/MG n.º 175.483

  
\_\_\_\_\_  
**YURI PINHEIRO**  
Advogado  
OAB/MG n.º 127.910

  
\_\_\_\_\_  
**KAMILLA BERNARDES GONÇALVES**  
Assistente Técnica Jurídica