



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Processo Eletrônico nº 895/2025

Projeto de Lei nº 47/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 47/2025. Autoriza o poder executivo a abrir crédito adicional especial no orçamento vigente da Prefeitura e altera a Lei 3.427/24 1. Constitucionalidade e legalidade. Regular técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria do Prefeito, que dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo abrir crédito adicional especial no orçamento vigente da Prefeitura Municipal, alterando a Lei 3.427, de 18 de dezembro de 2024 (LOA/2025).

Consoante mensagem ao projeto de lei, a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 69.017,63 (sessenta e nove mil, dezessete reais e sessenta e três centavos), tem por finalidade atender as necessidades da Secretaria Municipal de Cultura, "com o objetivo de dar maior transparências as ações realizadas em consonância a nova Estrutura Administrativa Organizacional de Viana".

A mensagem ainda registra que o crédito será derivado da anulação total ou parcial de dotação orçamentária (Lei 4.320/64, art. 43, §1º, III), prevista no anexo II.

O projeto de lei segue o rito de tramitação de urgência constitucional (LOMV, art. 33, §1º).

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer*





responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegitimidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscare correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, pará. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, *"a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuída à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não 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."⁵

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *"o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2025, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *b*, da Carta Política Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria orçamentária.

Portanto, a competência é local, inclusive conforme se infere do art. 18 da Constituição Federal.

3.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, II, por ser atributo do Prefeito, por ser respeitante a matéria orçamentária.

Assim, verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"*.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

⁹ Do *Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

¹⁰ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo no caso as matérias inerentes a cargos públicos e organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, *b*, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II).

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso *de quaisquer das matérias* previstas no art. 61, §1º, ou especificamente, do inciso II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. §4º DO ART. 80 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IGARASSU. DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE EMENDA EMANADO DA CÂMARA MUNICIPAL E NÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INICIATIVA RESERVADA. ART. 61, §1º, II, A DA CF. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, À UNANIMIDADE DE VOTOS. **As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do presidente da república, pelos princípios da simetria e da separação de poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos chefes do executivo, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. Compete a iniciativa privativa do chefe do executivo municipal Leis que disponham sobre, nos termos do art. 61, §1º, II, a da CF, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.** No caso em apreço, o §4º do art. 80 da Lei orgânica do município de igarassu, introduzido pela emenda n. 72/2011, cujo teor assegura ao servidor público municipal que seja profissional abrangido pelo sistema crea/confea, das administrações, direta





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

e indireta, ativos, pensionistas e aposentados, além dos direitos garantidos pela Constituição Federal, todos os direitos decorrentes da Lei federal 4.950 - A de 22 de abril de 1960 se afigura inconstitucional em razão de o projeto de emenda ter sido emanado da Câmara Municipal e não do chefe do executivo municipal, verdadeiro legitimado para propor projeto que verse sobre a remuneração dos servidores/funcionários públicos, conforme acima exposto. Vício formal subjetivo, face a inobservância do devido processo legislativo, verificado na fase de iniciativa do processo de formação da Lei. Inconstitucionalidade declarada, à unanimidade de votos.¹¹

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, da Carta Política Local, que se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)¹², bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes¹³ *"que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."*

Precisamente quanto ao deflagramento do processo legislativo da proposição sob exame, o art. 61, § 1º, II, *b*, da Carta Política Federal, estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República a matéria orçamentária. De igual forma e repetindo o texto constitucional, guardadas as devidas proporções, o art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município de Viana, também prescreve no mesmo sentido.

Ainda neste sentido, a Carta Política Federal, estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme disposto no art. 165, I, II, e III, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Por sua vez, os municípios possuem idêntica normatização quanto aos Prefeitos no seu ordenamento jurídico. Neste sentido, a ilação que se retira, sem qualquer sofisma, é que a iniciativa para a propositura é privativa do Presidente da República, guardadas as devidas proporções para o Prefeito, inclusive quando se tratar de alteração e/ou adequações, sob pena de usurpação de competência, conforme os seguintes excertos do julgado

¹¹ TJPE; Rec. 0003429-48.2011.8.17.0710; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Bartolomeu Bueno de Freitas Moraes; Julg. 10/08/2015; DJEPE 24/08/2015

¹² EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹³ *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





do STF, por se tratar de matéria orçamentária:

[...] 3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), **a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes.** 4. **O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012.** 5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¹⁴

[...] 3. **A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.** [...] 4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais.¹⁵

No mesmo sentido, o seguinte julgado do TJES:

[...] 4. **Embora o Poder Legislativo possa apresentar emendas a fim de alterar as previsões contidas no projeto de Lei do orçamento anual, somente o pode fazer com observância ao plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias, e limitada às hipóteses de correção de erros ou omissões ou relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de Lei, hipótese que não se viu nos autos [...] ou ao próprio Poder Executivo Municipal, acarretando impactos no orçamento público, deve ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recairá a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa da Lei**

¹⁴ STF; ADI 6.059; RR; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 27/09/2019; DJE 15/10/2019; Pág. 48

¹⁵ STF; ADI 5.897; SC; Tribunal Pleno; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 24/04/2019; DJE 02/08/2019; Pág. 213





correspondente. 10. Pedidos julgados procedentes¹⁶.

Ainda neste sentido, o saudoso administrativista pátrio, MEIRELLES, Hely Lopes¹⁷, manifesta-se que *"A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativa o poder de emenda, para que não se desfigure nem amplie o projeto original; [...] No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."* – (sem grifo no original). Assim, por se tratar de matéria orçamentária, o deflagramento do processo legislativo é privativo do Prefeito e, tão somente dele, sob pena de vício formal, conforme entendimento do STF no Ag.Reg. no RE 612594/RJ¹⁸.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 42/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local.

3.3.Aspecto material

3.3.1. Da observância à reserva legal

Consoante a doutrina, o *princípio da reserva legal* é um dos pilares do Estado Democrático Direito e estabelece que determinadas matérias necessitam ser submetidas ao tratamento do Poder Legislativo.

Para SILVA¹⁹, fazendo distinção entre o *princípio da reserva legal* e o *princípio da legalidade*, a melhor forma de distinguirmos tais princípios é que a reserva da lei determina que certas matérias só podem ser reguladas por lei, enquanto o princípio da legalidade se traduz na submissão à lei. No mesmo sentido, NOVELINO:²⁰

o princípio da legalidade possui uma abrangência mais ampla que o princípio da reserva legal. Enquanto o primeiro consiste na submissão a todas as espécies normativas elaboradas em conformidade com o

¹⁶ TJES; DirInc 001556692.2020.8.08.0000; Rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior; Julg. 11/03/2021; DJES 20/04/2021

¹⁷ Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.

¹⁸ EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

²⁰ NOVELINO, Marcelo, *Manual de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.





processo legislativo constitucional (**leis em sentido amplo**), o princípio da reserva legal incide apenas sobre campos materiais específicos, submetidos exclusivamente ao tratamento do Poder Legislativo (**leis em sentido estrito**)

Ainda neste sentido, pontua NASCIMENTO e VIOTTO²¹:

A interpretação é que tanto a proposição quanto a alteração das leis orçamentárias terão que atender ao sentido **estrito da norma legal, ou seja, a norma jurídica emanada tem que se reverter, eminentemente, do formato de lei, não podendo ser outro instrumento, tais como: regulamento, decreto, resolução etc. (lei em sentido amplo)**. Contudo, especificamente, para a União e em relação à abertura dos créditos extraordinários, a CF/88 autorizou a edição de medida provisória, uma verdadeira exceção à lei em sentido estrito para o trato de assuntos orçamentários.

A observância à reserva legal as leis orçamentárias municipais, se encontra prevista no art. 165, I, II e III, e seus §§ 1º, 2º e 5º (respectivamente (PPA, LDO e LOA), e arts. 166 e 167, todos Constituição Federal; enquanto no arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 22 e 42, da Lei 4.320/64.

3.3.2. Dos princípios orçamentários constitucionais e infraconstitucionais

O assunto se encontra previsto na Lei nº 4.320/64, que consoante a sua ementa: "*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*".

Neste sentido, os arts. 41, I, 42 e 43, § 1º, I, § 2º, e 46 da norma federal precitada, assim preordenam:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

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:

²¹ NASCIMENTO, Roberto Sérgio do, e VIOTTO, Ricardo. <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/31-legalidade-ou-reserva-legal-capitulo-3-principios-orcamentarios-manual-de-planejamento-e-orcamentario-publico-ed-2023/1804178822>





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional **indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa**, até onde for possível

Por sua vez, o inciso V, do art. 167 da Constituição Federal Santo, estabelece:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de **crédito** suplementar ou **especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**;

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa²², preleciona que:

A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, pois não podem haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.

A autorização de créditos especiais será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da previa autorização e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.

A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição justificativa e depende de existência e da indicação de recursos disponíveis e descomprometidos para acorrer à despesa.

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional especial se destina a previsão de despesas no orçamento vigente as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, II), conforme proposição legislativa (art. 1º, Anexo I); que serão autorizados por lei (proposta legislativa) e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis (PL, art. 2º), precedida de justificativa, que se encontra na mensagem (art. 43, *caput*), com a indicação do valor do crédito (R\$ 140.950.447,36) a ser aberto (art. 46)²³.

A autorização legislativa para abertura do crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da própria lei orçamentária, ou de lei específica, que é o caso vertente.

²² A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 106.

²³ Alberto Deodato, *Manual de ciência das finanças*, p. 377; Wolgran Junqueira Ferreira, *Comentários à Lei 4.320*, p. 101.





3.3.3. Do crédito especial, finalidade e indicação de recurso

A mensagem ao projeto de lei traz a finalidade da abertura de crédito adicional especial de forma justificada, enquanto o art. 1º, e seu Anexo I, traz o detalhamento mesma mensagem afirma estar constante do Anexo I da proposta legislativa que é das Unidades Orçamentárias, programas/atividade, pormenorizando os valores e despesas para fins de resguardo e aferição do princípio da legalidade, atendendo os arts. 41, II e 46, da Lei 4.320/64.

De igual sorte resta justificado e indicado os recursos que serão utilizados, no presente caso, os recursos serão provenientes de anulação total ou parcial de dotação orçamentária, conforme dispõe o art. 2º do projeto em análise, atendendo ao disposto (Lei 3.430/64, art. 43, §1º, III). Neste diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em resposta à consulta de n. 231.552/02, da Câmara de vereadores do Município de Três Pontas, Conselheiro Sebastião Helvécio, decidiu:

Consulta — Câmara Municipal — Autorização para abertura de créditos especiais ao Poder Executivo — Indicação das fontes financiadoras desses créditos no projeto de lei — Necessidade — Aplicabilidade da regra geral da estrita legalidade orçamentária — Justificativa para abertura dos créditos especiais — Observância do disposto no art. 45 da Lei n. 4.320/64." "Este egrégio Plenário, por vezes, abordou o tema da abertura dos créditos adicionais, a exemplo do que se consignou na Consulta n. 723.995, relator eminente Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, sessão de 03/10/2007, que, com base no inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167 da Constituição e, ainda, nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, assim fez-se consignar: De forma meridiana e concatenada, esses dispositivos tecem a sistemática a ser observada pela Administração Pública, para suprir inexistências e insuficiências orçamentárias, mediante diploma específico de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na qualidade de representante legal das entidades políticas e, por conseguinte, o responsável pela gestão superior de seus respectivos orçamentos. Vale dizer, no sistema prescrito pelo legislador constituinte de 1988, compete ao Chefe do Executivo, nos três níveis de governo, tanto a iniciativa da Lei Orçamentária Anual como a de abertura de créditos suplementares ou especiais, podendo a Lei de Meios autorizar a suplementação orçamentária até determinado limite. **No entanto a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa, a qual se pode originar de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito** (grifo nosso).

Também assim, o seguinte julgado:

08003037 - CONSULTA. MUNICÍPIO. ORÇAMENTO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES, ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

AUTORIZAÇÃO LEGAL. ABERTURA POR DECRETO EXECUTIVO. INDICAÇÃO DE RECURSOS. 1.É obrigatória a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar e especial com recursos do superávit financeiro, tanto apurado em balanço patrimonial quanto do superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, devendo ser indicada, previamente, a existência de recursos não comprometidos. 2. Os créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários, devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 42 da Lei Federal 4.320/1964. 3.Os créditos extraordinários prescindem de autorização legislativa prévia, podendo ser abertos diretamente por meio de decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo, sendo facultada a indicação de recursos disponíveis. 4. Embora seja obrigatória a indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, e facultativa para a abertura dos créditos extraordinários, a mera existência de recursos e a sua indicação na fonte não autoriza, por si só, a abertura do respectivo crédito adicional. (TCEMG; Cons 1101786; Tribunal Pleno; Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli; Julg. 17/11/2021; Publ. 25/11/2021)

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional especial, via autorização legislativa específica (art. 1º, Anexo I), cujos recursos se encontram previstos no art. 2º do projeto de lei (Anexo II), mediante anulação, conforme imagens a seguir:

ANEXO I – CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL

Unidade Orçamentária:039.001 – SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

Projeto/Atividade: 1.027 – INSTALAÇÃO, AMPLIAÇÃO, REVITALIZAÇÃO E OBRAS

Descrição	Ficha	Fonte	Autorizada /atualizada
33903900000 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	XXX	15000000010	R\$ 1.000,00
33903900000 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	XXX	18990000131	R\$ 68.017,63

Total do Crédito Adicional Especial:

R\$ 69.017,63

ANEXO II – ANULAÇÕES

Unidade Orçamentária:039.001 – SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

Projeto/Atividade: 2.113 – ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

Descrição	Ficha	Fonte	Autorizada /atualizada
33903900000 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	878	15000000010	R\$ 69.017,63

Total da Anulação:

R\$ 69.017,63





Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos adicionais (suplementar ou especial) pode constar da Lei Orçamentária Anual²⁴, inclusive está disposto no art. 4º, I, da Lei 3.427/24, conforme remissão no art. 5º da proposta legislativa sob exame, no percentual de 30% (trinta por cento).

Outrossim, no caso de esgotado o limite autorizado na lei orçamentária e/ou lei de diretrizes, podem ser concedidas novas autorizações por meio de leis específicas ou mesmo majorar o valor concedido da LOA e na LDO.

Nestes termos, conclui-se que os requisitos para a abertura de crédito adicional (suplementar e especial), segundo o art. 167, V e VII, da Carta Política Federal e arts. 45 e 46, da Lei nº 4.320/1964 são essencialmente os que seguem: *i) autorização legislativa; entretanto, pode ser autorizada na própria LOA, vedada a concessão ilimitada; ii) finalidade específica; iii) através de Decreto; iv) indicação de recursos (indicar importância, espécie e classificação da despesa), ou seja, deve haver existência de recursos disponíveis e suficientes para a concessão da abertura de crédito (autorização de despesa); v) observância ao limite estabelecido pela LDO, qual seja 30% do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente, ou seja: art. 41, caput da Lei 3.413/24 (LDO) e art. 4º, I, da Lei 3.427/24 (LOA); vi) vigência somente para o exercício financeiro em que foi aberto e vii) indicação da importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa.*

Portanto, observado pela proposta legislativa os princípios constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, justificando a necessidade do crédito especial, indicando a fonte de recurso e estabelecendo o limite retratado no valor previsto no art. 1º.

Os arts. 3º e 4º com a seguinte redação:

Art. 3º A abertura do Crédito Adicional Especial será incorporada no Plano Plurianual – PPA 2022 – 2025, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025 e na Lei Orçamentária Anual – LOA 2025.

Art. 4º Ficam incluídos nos Anexos do Plano Plurianual – PPA 2022-2025 os órgãos, Unidades Orçamentárias, seus projetos/atividades, elementos de despesas, fontes de recursos e valores autorizados conforme descrito no anexo I.

Conforme o art. 165 da Constituição Federal, o modelo orçamentário brasileiro compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA

²⁴ Talvez, por este motivo, não seja apropriado chamar todos os créditos adicionais de "extra-orçamentários".





tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.²⁵

Não por outro motivo alerta SILVA²⁶: *"Se esses instrumentos de planejamento devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do outro."*

Motivado por essa sintonia entre as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que motivaram o Prefeito a constar na proposta legislativa os arts. 3º e 4º.

Por sua vez o art. 5º tem a seguinte redação:

Art. 5º O Poder Executivo Municipal poderá suplementar ou anular os valores necessários à execução dos projeto/atividades de que trata a presente Lei, observando e computando do limite previsto no inciso I, do art. 4º da Lei nº 3.427, de 18 de dezembro de 2024.

Os créditos especiais, quando abertos, não se incorporam à LOA. Dessa forma, eles mantêm a sua especificidade e os eventuais reforços devem seguir regras específicas previstas nos próprios créditos ou pela abertura de novos créditos especiais, no caso de as regras de reforço serem omissas. Por fim, frisa-se que o crédito especial é exceção ao princípio da anualidade, ou seja, pode ter sua vigência estendida para além do exercício em que for autorizado. No entanto, para que a vigência possa ser estendida, o ato de autorização do crédito especial deve ser promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro.²⁷

Feito este esclarecimento, a previsão contida no art. 5º tem por finalidade autorizar o Executivo Municipal ajustar dotações orçamentárias abertas por crédito especial, no presente exercício (Lei 4.320/64, art. 45), por meio de suplementações ou anulações, dentro dos limites estabelecidos (30%), visando à execução de projetos ou atividades específicas.

O comando legal ainda informa que os ajustes, mediante suplementação aos créditos especiais posteriormente abertos (decreto), observarão e computar-se-ão no limite de 30% (trinta por cento).

²⁵ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

²⁶ SILVA, Luís Carlos da - "Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)" - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

²⁷ COELHO, Leonardo. <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/credito-suplementar-espec-ext/#>





Por fim, há presente a cláusula de vigência legal, indicando de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha conhecimento (LCp 95/98, art. 8º), que no caso é adotado geralmente a cláusula prevista no art. 5º da proposta legislativa ora sob análise, que, de um modo geral, consta de toda e qualquer lei ordinária, mas a rigor é reservada às leis de pequena repercussão, cujo prazo é da **publicação**.

Na ausência de disposição expressa se aplica a disposição genérica prevista no art. 1º, *caput*, da Lei de Introdução às normas gerais do Direito Brasileiro, que estabelece que "*salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.*"

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, "*A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.*"

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo²⁸, para quem estes "*são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito.*"

Neste sentido, merece destaque o art. 1º do Projeto de Lei, que emprega a expressão "fica aberto". Todavia, sob a ótica da técnica legislativa, tal redação não se revela a mais apropriada, uma vez que, no processo normativo, cabe à lei apenas autorizar a abertura de crédito adicional, enquanto a efetiva abertura se dá por meio de decreto do Poder Executivo. Em outras palavras, a lei concede a autorização legal — ato normativo necessário — ao passo que o decreto, de natureza administrativa, executa a abertura do crédito propriamente dita.

Assim, recomenda-se que, por ocasião da redação final, o art. 1º seja corrigido para refletir adequadamente essa distinção de competências, conforme sugestão a seguir:

²⁸ loc. cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a abrir crédito adicional especial no orçamento vigente, no valor de R\$ 69.017,63 (sessenta e nove mil, dezessete reais e sessenta e três centavos), conforme o Anexo I"

Ademais, de maneira geral, o Projeto de Lei nº 47/2025 atende às normas introduzidas pela LCp 95/1998, em cumprimento aos princípios orçamentários constitucionais e infra-constitucionais.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 47/2025.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 09 de abril de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003200340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **10/04/2025 09:41**
Checksum: **095D6FCDA9B7F94BD7059470A0F091D21FF3A98CAD6F2559052B1EB006FF06E1**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em **11/05/2026 14:49**
Checksum: **3E81196AA1262C0C49A5A873D40119FD85B8A6877CE887A7C5353EB65F85C24A**

