

PROCESSO Nº: 0958/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 024/2023.

AUTOR: Vereador Matheus Mariano.

PARECER JURÍDICO Nº 090/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 024/2023, que **“Institui a instalação de detectores de metais nas instituições públicas de ensino do município de Araguaína e dá outras providências”**, de autoria do Vereador Matheus Mariano.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)”

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ”

(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**² e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido³, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

A presente propositura tem como principal objetivo a autorização ao Executivo Municipal para instalar detectores de metais nos estabelecimentos de ensino da Rede Municipal de Ensino do Município de Araguaína. (Art. 1º).

Após a devida leitura, verifica-se que a propositura do presente projeto de lei é de alçada que cabe a membro do Poder Legislativo, de acordo com os artigos 54, inciso III, e 56, caput, ambos da Lei Orgânica do

² BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

³ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



município de Araguaína, integrado, ainda, ao artigo 74, caput, do Regimento Interno desta Casa.

Com referência ao assunto, verifica-se que foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de proteção de direitos sociais no âmbito do Município de Araguaína. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

(...)

Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015);

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, **promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;**

(...)

Art. 30: Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA (LOM):

Art. 3º São objetivos prioritários do município, em cooperação com a União e o Estado:

(...)

VI – **dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de educação**, saúde, trabalho, transporte, **segurança pública**, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social;

(...)

Art. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

III - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município;

(...)



Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

Em assim sendo, o projeto de lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO.

Necessário é salientar que o presente projeto de lei, a par de seu objeto, não pode ser interpretado como usurpação de iniciativa, sob alegação de afronta ao artigo 63, e seus incisos da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, eis por que o referido projeto tem tema diverso, observada as ressalvas ao final do parecer, *in verbis*:

“**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a fixação ou aumento da respectiva remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – organização administrativa, matéria orçamentária e tributária, e de **serviços públicos municipais**;

IV – criação, extinção, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal**.

(Grifou-se)

Acerca da interpretação dos dispositivos que preveem a competência privativa para iniciativa de lei, estes devem guardar harmonia com as demais normas de mesma estatura, não podendo desconsiderar o **princípio da unidade da Constituição**⁶, o qual preconiza que o intérprete

⁶ Segundo Enio Moraes da Silva, Procurador do Estado de São Paulo, Mestre em Direito Comparado pela *University of Florida*, Professor de Direito Constitucional da UNIP, Membro do IBAP, uma interpretação baseada somente em partes do texto constitucional não pode ser tida como plenamente válida, posto que ao compará-la com o todo da Constituição resultado diverso poderá ser obtido. E isto tem ocorrido com frequência em questões ligadas aos conflitos de competências em matéria ambiental, onde o intérprete tem se valido tão somente das normas constitucionais que cuidam da repartição de competências entre os entes da federação. É lógico que as regras de competências exercem papel relevante na solução desses conflitos, mas não são elas as únicas disposições da Constituição que concorrem para esse mister. Existem, por exemplo, princípios maiores, contidos na Constituição, que devem reger a resolução desses conflitos, especialmente aqueles princípios que visam a preservação de valores fundamentais da sociedade, os quais não podem ser negligenciados ou violados pela solução adotada pelo intérprete. O princípio da unidade da Constituição é um princípio de interpretação constitucional, desenvolvido a partir de uma postura metódica hermenêutico-concretizante, ponto de referência obrigatório da teoria da interpretação constitucional. Ele visa evitar contradições entre as normas do Código Maior. Para explicar esse princípio, nos valemos das lições de J.J. Gomes Canotilho, que assevera que “o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua



deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim, como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.

A esse respeito já se manifestou o C. Supremo Tribunal Federal no sentido de que **somente as matérias taxativamente previstas é que comportam alegação de usurpação de iniciativa**, ainda que venham a criar novas obrigações ao Poder Executivo, vejamos:

(...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, **tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.**

(ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011)

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

(ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016)

Tal situação é sanada quando se analisa, de forma conjunta, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos, Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF.** Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 20566922920168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Márcio Bartoli - 03/08/2016)

globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio de autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios”.



A proposta em relevo, de origem parlamentar, não se confunde com as competências privativas do chefe do Poder Executivo, importando em admitir pela **legitimidade do digno proponente acerca do projeto ora analisado**.

Não obstante, sobre projetos de lei que geram despesas ao município, a Lei Orgânica Municipal assim estabelece:

Art. 59. (...)

Parágrafo único. **O projeto de lei que implique em despesa** deverá ser acompanhado de indicação das respectivas dotações orçamentárias especificadas no orçamento de vigência.
(Grifou-se)

Além disso, o C. Supremo Tribunal Federal já definiu que é de observância obrigatória a previsão contida no artigo 113 da ADCT, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, perceba-se:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.
[ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Vale destacar que **o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo não obstaculiza a tramitação de projetos de lei, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual**, na forma do artigo 167, I, da CF/88. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que *"Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos."* (ARE nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Concomitantemente, a lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como 'lei de responsabilidade fiscal', determina que toda criação de despesa seja acompanhada dos devidos estudos, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em



que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(Grifou-se)

Assim, **recomenda-se** que a presente propositura **esteja acompanhada dos estudos necessários** ante a autorização de instalação de detectadores de metais na rede pública municipal de ensino, conforme é exigido nos dispositivos e entendimentos já pacificados sobre o tema, para que não enseje em vício formal que possui a competência privativa neste caso.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.), a de **Finanças e Orçamento** (art. 48, R.I.), e a de **Cultura e Assistência Social** (art. 50, R.I.) para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Ressalta-se que **para sua aprovação** deve ser observado o regramento da Lei Orgânica, a qual exige **quórum de votação por maioria simples** dos membros do Poder Legislativo, nos termos do artigo 58⁷, por analogia, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020.

4. CONCLUSÃO⁸

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douta Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento de tramitação do projeto, observada a cautela quanto a eventual pedido de vista do projeto, cabendo, por fim, ao plenário e as comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

Inobstante, muito embora tenha manifestado parecer favorável a presente proposição, **RECOMENDA-SE a necessidade de estudo de impacto orçamentário ao projeto de lei ordinária 024/2023**, ante a autorização de instalação de detectadores de metais na rede pública municipal de ensino, conforme é exigido pelo parágrafo único do art. 59 da Lei Orgânica, para que não enseje em vício formal de iniciativa.

⁷ Art. 58. Para aprovação, as leis ordinárias exigem o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

⁸ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetação. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.



É o parecer⁹,

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 05 dias do mês de abril de 2023.

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora-Chefe¹⁰

Matrícula nº 1066577

OAB/TO 6.503

⁹ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxima a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

¹⁰ Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

