

PROCESSO Nº: 962/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 025/2023.

AUTOR: Vereador Matheus Mariano de Sousa.

PARECER JURÍDICO Nº 091/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 025/2023, que “**Autoriza a instituição do Programa “Anjos da Guarda” que cria a Rope/GMA - Ronda de proteção escolar da guarda municipal de Araguaína e dá outras providências.**”, de autoria do Vereador Matheus Mariano de Sousa.

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

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;



Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**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

O Projeto de Lei em análise visa, em suma, **autorizar o Poder Executivo Municipal a instituir o programa denominado Anjos da Guarda que cria a Ronda de Proteção Escolar da Guarda Municipal de Araguaína (ROPE/GMA) para combate e prevenção de atos de indisciplina e infracionais nas redondezas e nas dependências das instituições escolares do Município. (artigo 1º).**

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 TJDFT. (...) 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



Ocorre, no entanto, que o Projeto de Lei, embora louvável o seu objeto, contém vício de iniciativa. Após a devida leitura dos dispositivos constantes no projeto em análise, não podemos deixar de observar que o presente projeto se revela verticalmente incompatível com a Constituição, pois disciplina matéria própria de **gestão pública**, em atos concretos de administração municipal, cuja iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo.

Quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei possui **vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de ato de gestão administrativa cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, inciso II, alíneas "b" e "c", da CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa, matéria orçamentária e **serviços públicos**;

c) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a reserva;

[...]

Art. 65. (...).Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal**.

(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *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:

[...]

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

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

[Grifou-se]

Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais



(Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente) aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(…) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003)

“(…) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008)

Assim, em que pese a louvável iniciativa estampada na presente propositura, o ato normativo é verticalmente incompatível com nossa sistemática constitucional, sobretudo por impor formas de conduta à Guarda Municipal no que diz respeito à prestação dos serviços elencados.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Sobre o tema, vale colacionar aqui os ensinamentos do renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções



dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Muito embora este projeto de lei traga em seu texto uma excelente proposta, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a esfera da **gestão administrativa**, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes. Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta **vício de iniciativa**.

Ao atribuir responsabilidades ao Executivo Municipal e determinar a forma de execução das atividades, inclusive com geração de custos ao erário, está ingressando em tema próprio de organização administrativa (art. 61, §1º, II, "b", CF/88), adentrando na seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura das unidades administrativas.

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)

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).



Sucedese que, muito além de apenas criar novas despesas ao Executivo, o Projeto de Lei nº 025/2023 objetiva a criação de novas atribuições permanentes para a Guarda Municipal.

Nesse sentido, a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL **DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA.** INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores **determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos**, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015). Grifo nosso.

Destarte, apesar de ser relevante sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos que atribuam obrigações até então inexistentes, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa.

Mostra-se elogiável a iniciativa do Nobre Vereador, pois se trata de matéria de grande importância para a comunidade araguainense. Assim, **recomenda-se** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: REQUERIMENTO, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.



4. CONCLUSÃO⁶

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria OPINA pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente Projeto de Lei, por apresentar vício de iniciativa, razão pela qual manifesta **parecer contrário** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o **parecer**⁷.

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

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora – Chefe da Câmara Municipal
OAB/TO nº 6.503
Matrícula 1066577

⁶ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetização. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁷ 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, máxime 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)

