

**PROCESSO Nº:** 1082/2023.

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar nº 007/2023.

**AUTOR:** Poder Executivo

## **PARECER JURÍDICO Nº 098/2023 – PROC/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 007/2023, que “**Concede Revisão Geral Anual aos servidores públicos do Poder Executivo do Município de Araguaína e dá outras providências.**” de autoria do Poder Executivo.

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 Interno<sup>1</sup> 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**

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:

“**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;

<sup>1</sup> 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;



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 Complementar apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante<sup>2</sup> “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**<sup>4</sup>, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

**(...) o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. (...).**

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**<sup>5</sup> e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao

<sup>2</sup> CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>4</sup> Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

<sup>5</sup> 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



parecer proferido<sup>6</sup>, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>7</sup>.

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 Federal<sup>8</sup>.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

No aspecto da legitimidade da propositura do presente projeto de lei complementar é de alçada privativa que cabe ao Chefe do Poder Executivo, posto que obedece ao definido no artigo 63, incisos I e II, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, notemos:

**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;

(Grifou-se)

Integrado, ainda, ao artigo 74, caput, do Regimento Interno<sup>9</sup> desta Casa. Portanto, demonstrada a legitimidade do Chefe do Poder Executivo quanto à possibilidade de propositura do presente projeto. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

**“Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local.** Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.”

(ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006)

(Grifou-se)

Não tendo o que se discutir acerca da legitimidade para propositura do presente projeto de lei.

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)

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>8</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021

<sup>9</sup> Art. 74. A iniciativa dos Projetos de Leis, cabe a qualquer Vereador, aos eleitores inscritos no município através de iniciativa popular, (Art. 50 da Lei Orgânica Municipal) e ao Prefeito, sendo privativa deste a proposta orçamentária e as que criem cargos, funções ou empregos públicos e aumentem vencimentos dos funcionários do Executivo Municipal.



Em relação à matéria versada na propositura, esta encontra guarida no texto da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, especificamente no teor do artigo 143, § 1º, inciso XIII:

Art. 143. (...)

§ 1º (...)

XIII – A remuneração dos servidores públicos se dará mediante subsídio, e somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.**

Logo, aos olhos da Lei Orgânica é permissiva a concessão de revisão geral anual, chamado de data-base, respeitando as premissas constitucionais acerca do caso.

Por outro lado, **o presente projeto de lei atua em conveniência** com os próprios termos da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, **assim, constitucionalmente válida a presente propositura**, ou seja, é de se considerar que a proposta em tela é materialmente compatível com a disciplina constitucional prevista na Carta Política<sup>10</sup> de 1988.

O projeto ora analisado concede aos servidores públicos municipais percentual referente a revisão geral anual, garantia constitucionalmente reconhecida aos exercentes de cargo público, nos termos da lei municipal nº 1.323/1993. A Constituição Federal em seu teor, assim explicita:

Art. 37 (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;**

(Grifou-se)

Veja-se que a redação da Lei Orgânica, guardada suas peculiaridades, adota em mesmo sentido a posição da Constituição Federal e, portanto, perfeitamente lícita a concessão da revisão anual.

Segundo a doutrina de UADI LAMMÊGO BULOS<sup>11</sup> tal premissa representa o respeito ao princípio da periodicidade. De forma que a expressa previsão legal é o próprio fundamento para concessão da revisão geral anual dos servidores municipais, cujo **índice não é objeto de análise**

<sup>10</sup> MARTINEZ, Vinício Carrilho. O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988. 1ª edição. Editora Thoth, 2021.

<sup>11</sup> Bulos. Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 8. ed. rev. e atual. de acordo com EC 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.



**deste parecer, ficando a critério da conveniência dos membros deste Parlamento Municipal.**

Por fim, o projeto vem acompanhado do estudo de impacto orçamentário-financeiro, conforme a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados o presente projeto de lei **não esbarra em qualquer vício de iniciativa ou de forma**, portanto, na esteira dessa análise embrionária, que cabe neste momento, não existe óbice a sua devida tramitação nesta Casa.

A par da finalidade apontada temos que o tema está consagrado aos entes públicos, através da autonomia constitucional que lhe é conferida, o que garante o direito de, com as devidas ressalvas legais, dispor sobre a propositura em questão. A respeito disso, dispõe a Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

E nesse mesmo sentido conferiu entendimento o C. Supremo Tribunal Federal:

A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) **autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais**, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013) (Grifou-se)

De tal sorte que **as disposições contidas no presente projeto de lei complementar não ofendem quaisquer regras ou princípios constitucionais**, mas, ao contrário, tratam de dar desenvolvimento ao Município no âmbito das disposições de ordem programática inseridas no artigo 18, *caput*, da



Constituição Federal, pertinentes à autonomia político-administrativa dos Poderes de Estado junto aos respectivos entes da Federação.

Desse modo, na opinião dessa Procuradoria, não restam dúvidas quanto à existência de competência legislativa reconhecida pela ordem constitucional e legal vigentes para o proponente da norma, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pelas comissões devidas, especialmente a **Comissão de Justiça e Redação** (art. 47, RI) e **Comissão de Finanças e Orçamento** (art. 48, V, RI) para que emitam parecer, bem como pelo Plenário da Casa para votação, nos termos e regramentos do Regimento Interno.

Ressalta-se que para a sua aprovação **deve ser observada a regra específica contida no artigo 57, § 2º, da Lei Orgânica do município de Araguaína**, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, por se tratar de lei complementar.

Por fim, se entende que o presente projeto de lei possui respaldo jurídico para o devido prosseguimento, razão pela qual **opina pela possibilidade da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar vício de ordem constitucional, legal e regimental que impeça sua regular tramitação.

#### 4. CONCLUSÃO<sup>12</sup>

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douta Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao **prosseguimento do projeto**, observada a cautela quanto a eventual pedido de vista do projeto ora, nos termos do artigo 150, § 1º, do Regimento Interno, conforme sustentado no teor deste documento, cabendo, por fim, ao plenário e as comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

É o parecer, ressalvada a posição soberana do plenário e das comissões pertinentes, salientado, entretanto, a regra contida no artigo 70 da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, alterada pela emenda à lei orgânica nº 27, de 25 de outubro de 2021.

É o **parecer**<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 14 dias do mês de abril de 2023.

**LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA**  
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal<sup>14</sup>  
OAB/TO nº 6.503  
Matrícula 1066577

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)

<sup>14</sup> Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

