

PROCESSO Nº: 1901/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 059/2023.

AUTOR: Vereador Terciliano Gomes

PARECER JURÍDICO Nº 185/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 059/2023, que DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO PICTOGRAMA QUE REPRESENTA PESSOA IDOSA EM PLACAS UTILIZADAS EM ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS., de autoria do Vereador Terciliano Gomes.

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.

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.

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,

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;



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.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “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 Pietro³ “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**⁴, 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:

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

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

⁴ 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”.



(...) 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**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

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 Federal⁸.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

A presente propositura tem como principal objetivo tornar obrigatória a alteração/substituição do pictograma que representa pessoa idosa em placas utilizadas em espaços públicos e privados no município de Araguaína, alterando o pictograma representado por elas, trocando a imagem de um idoso curvado e de bengala, para a de uma pessoa ereta com o indicativo 60+.

Deve-se, segundo o autor, afastar o denominado etarismo, também conhecido como idadismo ou ageísmo, que é, segundo a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), qualquer tipo de ação e pensamento que consista no preconceito, na intolerância e na discriminação contra pessoas com idade avançada.

Assim é que propôs a OMS em Assembleia Geral, que estabeleceu o período de 2021 a 2030 como a “Década do Envelhecimento Saudável”, o que denota que **precisamos de políticas afirmativas e foco no cuidado e na promoção do envelhecimento saudável, sem estigma nem preconceito conferindo às pessoas idosas dignidade**, fundamento basilar da República

⁵ 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)

⁶ 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)

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

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



e que está insculpido no artigo 10 do Estatuto de Regência.

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 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 direitos fundamentais previstos na Constituição da República do Brasil/88 e de competência de todos os entes federados promover acesso a direitos e garantias. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 230. A família, a sociedade e **o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

(...)

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. 2º O Município de Araguaína – TO tem como valores fundamentais:

- I – a preservação de sua autonomia como unidade federativa;
- II – a plena cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – a justiça social;

VI – o pluralismo político.

§1º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no município todos os direitos e garantias fundamentais esculpidos no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.



§2º **Ninguém será discriminado ou prejudicado** em razão de nascimento, idade, etnia, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, orientação sexual, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, por ter cumprido pena, nem por qualquer particularidade ou condição, observadas as Constituições Federal e Estadual.

§3º São **direitos sociais**, a saúde, a educação, a cultura, o trabalho, a moradia, a segurança, a proteção à maternidade, à gestante e à infância, a **assistência ao idoso**, ao deficiente físico e aos desamparados, bem como viver em um meio ambiente ecologicamente preservado.

(...)

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, observadas 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 estatuta, não podendo desconsiderar o princípio da unidade da Constituição, o qual preconiza 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 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)
(Grifou-se)

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)

Recomenda-se que a presente propositura esteja acompanhada dos estudos necessários ante a obrigatoriedade de alteração e substituição gradativa de sinalizações e placas na rede pública, 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.

Ademais, em detida análise por esta Procuradoria, ficou constatado que **o § 1º do art. 2º do presente Projeto de Lei indica que a substituição de pictogramas pode se dar gradualmente, conforme disponibilização orçamentária, o que disponibiliza ao Poder Executivo planejamento para adequação orçamentária, não configurando dessa forma, invasão de competência, em respeito ao princípio da separação de poderes.**

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.), 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 art. 58 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. CONCLUSÃO⁹

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douda Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao **prosseguimento de tramitação do projeto**, após cumprimento das ressalvas abaixo indicadas, observada a cautela quanto a eventual pedido de vista, 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 à presente proposição, FAZ-SE RESSALVAS para que seja acostado **estudo de impacto orçamentário** ao projeto de lei ordinária 059/2023, sob pena de infringir o parágrafo único do art. 59 da Lei Orgânica do Município de Araguaína.

É o **parecer**¹⁰.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 31 dias do mês de agosto de 2023.

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora Chefe¹¹

Matrícula nº 1066577

OAB/TO 6503

⁹ 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.

¹⁰ 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)

¹¹ Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

