

PROCESSO Nº 2740/2023.

REFERÊNCIA: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 003/2023.

AUTOR: Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 208/2023 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 003, de 09 de outubro de 2023 que **“Altera a redação do § 1º e § 2º do artigo 119 da Lei Orgânica do Município de Araguaína e dá outras providências”**, de autoria do Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento nº 039/2023, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno² desta Casa, sendo a mesma encaminhada, sem pedido de urgência, 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 da proposta apresentada com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico.

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 2022) desta Casa, e, nesse sentido,

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.

² 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 da Proposta de Emenda à Lei Orgânica apresentada pelo Executivo municipal. **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** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo³.

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 Federal⁴.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto visa a atualização da Lei Orgânica Municipal de Araguaína - LOM, alterando sua redação, especificamente dos **§§ 1º e 2º do artigo 119** do referido diploma legal, para a devida adequação ao que se encontra previsto na Constituição Federal.

Os dispositivos legais acima citados dispõem, atualmente, da seguinte forma:

³ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁴ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



“**Art. 119.** A **Procuradoria Geral do Município** será a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, judicial e extra-judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar dispor sobre sua criação, organização e funcionamento.

§1º A Procuradoria Geral do Município tem por Chefe o **Procurador Geral do Município nomeado pelo Prefeito, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.**

§2º **A destituição do Procurador Geral do Município, pelo Prefeito, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta da Câmara Municipal.**

§3º O ingresso na carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da subseção, da ordem dos advogados do Brasil em sua realização, inclusive na elaboração do programa e quesitos das provas”
(Grifou-se)

Observa-se que a Lei Orgânica do Município de Araguaína previu que o nome escolhido pelo Prefeito Municipal para ocupar o cargo de **Procurador-Geral do Município** (que na estrutura administrativa, possui status de Secretário Municipal), precisaria, obrigatoriamente, ter sua **nomeação sujeita à prévia aprovação ou sua destituição autorizada pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal de Araguaína.**

Ocorre que, essa previsão apresenta-se incompatível com a ordem constitucional aplicável ao caso, resultando em inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da simetria constitucional e da separação dos poderes, conforme explicaremos adiante.

A legislação estadual ou municipal não poderia exigir aprovação prévia do Poder Legislativo para que o Governador ou Prefeito nomeie os dirigentes das autarquias e fundações públicas, os presidentes das empresas de economia mista e assemelhados, os interventores de Municípios, bem como os titulares da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado.

Somente se pode exigir prévia aprovação da Câmara Municipal (Município) ou da Assembleia Legislativa (Estado) para aquilo que consta do modelo constitucional federal, sob pena de afronta à reserva de administração, corolário da separação dos Poderes e das competências privativas do chefe do Executivo de dirigir a Administração Pública.

Além de não ser possível submeter à arguição do Legislativo a nomeação de titulares de fundações e autarquias, é ilegítima a intervenção parlamentar no processo de preenchimento da direção das entidades privadas da Administração indireta dos estados e municípios. A



escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas.

No caso das autarquias, vale ressaltar que é possível exigir sabatina prévia para os membros das agências reguladoras, que são autarquias especiais. Pela legislação, os conselheiros, no modelo federal, são submetidos à aprovação do Poder Legislativo.

Quanto ao titular da PGM, exigir a prévia arguição e aprovação do Procurador-Geral do Município pela Câmara Municipal de Vereadores viola a Constituição Federal porque afeta a separação dos Poderes e interfere diretamente na estrutura hierárquica do Poder Executivo. Essa previsão transfere ao Legislativo o controle sobre agente público, que, conforme lei orgânica e legislação da carreira, integra o gabinete do chefe do Executivo como secretário de governo.

Tal entendimento já se encontra pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, que, em análise aos dispositivos constantes da Constituição do Estado de Roraima, manifestou-se da seguinte forma:

“É inconstitucional norma de Constituição Estadual que exija prévia arguição e aprovação da Assembleia Legislativa para que o Governador do Estado nomeie os dirigentes das autarquias e fundações públicas, os presidentes das empresas de economia mista e assemelhados, os interventores de Municípios, bem como os titulares da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado. STF. Plenário. ADI 2167/RR, rel. orig. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 3/6/2020 (Info 980)”.
(Grifou-se)

No âmbito do Município de Araguaína, a PGM tem sua carreira regulamentada pela Lei Municipal nº 2.159, de 10 de julho de 2003, que assim dispõe:

“Art. 1º A Procuradoria Geral do Município de Araguaína, diretamente subordinada ao Prefeito, será composta de Procuradores e de órgãos que integram a sua estrutura orgânica, terá autonomia administrativa e financeira e disporá de dotação orçamentária própria.

Parágrafo único. A estrutura orgânica e o regimento da Procuradoria Geral do Município serão aprovados em decreto pelo Prefeito do Município.

Art 2º A Procuradoria Geral do Município será dirigida por um Procurador Geral, com as prerrogativas de Secretário Municipal, nomeado, em comissão, dentre bacharéis em Direito, pelo Prefeito Municipal”



Assim sendo, as alterações aqui pretendidas por meio da proposta em análise são devidamente justificadas pela necessidade de adequação da Lei Orgânica Municipal ao texto constitucional federal, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Portanto, sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento e tramitação da presente proposta de emenda à lei orgânica, haja vista que elaborada no regular exercício das prerrogativas constitucionais e competência legislativa legalmente atribuídas ao Prefeito Municipal, conforme demonstraremos adiante.

No que tange ao **Processo Legislativo**, verifica-se que foi observada a competência municipal para iniciativa da propositura, por se tratar de assunto de interesse local. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

“**Art. 29.** O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)”

Art. 30: Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de **interesse local**”

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA:

“**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:
I - **emendar sua Lei Orgânica Municipal**;
II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
III - legislar sobre assuntos de **interesse local**”
(Grifou-se)

No que tange à competência da Câmara Municipal, a Lei Orgânica do Município de Araguaína, em seu artigo 28, inciso XXI, assim dispõe:

“**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 adaptá-la à realidade do município.
(...)”

Art. 28. Compete privativamente à Câmara Municipal:



(...)

XXI – **promulgar a Lei Orgânica e suas emendas**, bem como elaborar e votar seu Regimento Interno”.

Em assim sendo, a proposta de emenda 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.

No processo legislativo, os Municípios, como entes da federação, obedecem ao disposto em suas Leis Orgânicas, de acordo os ditames estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, em razão do princípio da simetria das formas. Nesse sentido, a CF/88 expressa no artigo 60:

“**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do **Presidente da República**;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”

(Grifou-se)

Sob o mesmo aspecto, o artigo 26 da Constituição do Estado do Tocantins assim prevê:

“**Art. 26.** A Constituição pode ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II - do **Governador do Estado**;

III - de sessenta por cento das Câmaras Municipais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria dos seus membros”

Igualmente, em análise ao artigo 55 da Lei Orgânica do Município, verifica-se que a mesma poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal, requisito que se mostra presente na proposta em tela, tendo em vista ter sido apresentada por todos os vereadores da Casa. Vejamos:

“**Art. 55.** A Lei Orgânica Municipal **podrá ser emendada mediante proposta**:

I – de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II – do **Prefeito**;

III – de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores do município.

§1º A proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em 02 (dois) turnos, com interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas, o voto favorável de no mínimo dois



terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal.

§2º A emenda aprovada nos termos deste artigo será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.

§3º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo quando constituir subemenda para a qual serão exigidos os mesmos requisitos dispostos neste artigo.

§4º A Lei Orgânica Municipal não poderá ser emendada na vigência de estado de defesa, estado de sítio ou de intervenção no município.

§5º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - integração do município à federação brasileira;

II - o voto, direto, secreto, universal e periódico;

III - a independência, autonomia e a harmonia dos Poderes do Município".

(Grifou-se)

Como se pode observar, a alteração dos dispositivos da Lei Orgânica Municipal passa por um processo legislativo mais rígido, tendo o **Prefeito Municipal** dentre os legitimados para a presente propositura, exigindo um quórum qualificado de **2/3 dos membros** da Câmara para sua aprovação, em **2 turnos de discussão e votação**, com **interstício mínimo de 10 (dez) dias** entre as votações, determinando, portanto, requisitos diferenciados em relação às demais proposições, requisitos estes que devem ser observados e atendidos até o final do processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício insanável.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os requisitos de formalidade se encontram presentes nesta proposta. No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

Esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice ao regular trâmite da propositura em análise, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pela **Comissão de Justiça e Redação**, para que emita o respectivo Parecer, devendo, em seguida, ser encaminhado ao Plenário da Casa para votação, nos termos do Regimento Interno.

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável de **2/3 dos membros** dos membros desta Casa de Leis (Art. 55, § 1º, LOM). É válido lembrar que neste caso (quórum qualificado) o **Presidente da Mesa Diretora também manifestará o seu voto em plenário**, conforme dispõe o artigo 45, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.



Conclui-se, portanto, que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 003/2023 mostra-se compatível com a ordem constitucional e legal vigente em nosso ordenamento jurídico.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

Quanto ao **mérito**, entende-se que o Executivo usa da discricionariedade que lhe é dada por lei, não havendo inconstitucionalidade na matéria do projeto em escopo.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que a propositura se encontra revestida de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 003/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento, por não detectar qualquer vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 16 dias do mês de outubro de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁵

Matrícula nº 1065812

OAB/TO nº 5268

⁵ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

