

PROCESSO Nº: 2682/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 092/2023.

AUTOR: Vereador Abraão de Araújo Pinto.

PARECER JURÍDICO Nº 212/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 092/2023, que **“Regulamenta a feira livre no “Setor Costa Esmeralda” no Município de Araguaína e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador ABRAÃO DE ARAÚJO PINTO.

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

Para a regulamentação da referida feira, o Projeto de Lei nº 092/2023 especifica, em seu artigo 2º, o horário de funcionamento e o local da feira, senão vejamos:

Art. 2º A feira livre de que trata esta Lei funcionará todos os domingos, no horário das 07h às 12h, no cruzamento da Rua 10, esquina com a Avenida Palmas.

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



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.

Ao atribuir responsabilidades ao Executivo Municipal e determinar a forma de execução das atividades, está ingressando em tema próprio de organização administrativa (**art. 61, §1º, II, “b”, Constituição Federal**), adentrando na seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura das unidades administrativas.

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)

Portanto, 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, alínea ‘b’, 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;

[...]

f) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão da administração pública.

[...]

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 DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO (atualizada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2020) 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:

[...]

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]

O projeto incide, dessa forma, em desobediência às normas constitucionais do processo legislativo, por pretender impor à Municipalidade, em linhas gerais, a gestão e a organização de toda a logística para o implemento da iniciativa.

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.

A respeito disso, podemos colacionar a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a qual corrobora a tese da competência privativa acerca da criação e instituição de feiras, vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis Municipais de Ubatuba, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o comércio ambulante. afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das leis, salvo a Lei 2.351/03, já declarada anteriormente e a Lei 3.260/09, objeto de outra ação em trâmite.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0368633-44.2010.8.26.0000, relator Min. Ruy Coppola, j. 16.03.2011)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.479/10, do Município de Jacaré, que altera a Lei 5.330/2008, que 'dispõe sobre a organização e funcionamento das feiras livres'. Ato de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Ação procedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0403421-84.2010.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, v. un., Rel. Des. Cauduro Padin, em 16/3/11)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.606, DE 18 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA FEIRA MUNICIPAL DE PRODUTOS RURAIS E ARTESANAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU E REGULAMENTOU O FUNCIONAMENTO DE FEIRA MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito



implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual".

(**Ação Direta de Inconstitucionalidade 2300273-71.2020.8.26.0000**; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/06/2021; Data de Registro: 08/07/2021)

A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de Espírito Santo possui entendimento semelhante:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL - LEI Nº 3.113/2011, DO MUNICÍPIO LINHARES/ES - **CRIAÇÃO DE FEIRA LIVRE - MATÉRIAS OBJETO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** - REGIME DE EXCLUSIVIDADE QUANTO AO USO ECONÔMICO DA FEIRA LIVRE - RESTRIÇÃO À LIVRE INICIATIVA E À LIVRE CONCORRÊNCIA - PROCEEDÊNCIA DO PEDIDO DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

(**Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 0027440-21.2013.8.08.0000**, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, julgado em 02/06/2016)

E, por fim, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

(...) LEI Nº 2.270/05 DO MUNICÍPIO DE CANELA. LEI QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES ITINERANTES OU TEMPORÁRIAS DE INICIATIVA E ORGANIZAÇÃO PRIVADA NO MUNICÍPIO. MEDIDAS PROTECIONISTAS AO COMÉRCIO LOCAL, IMPOSIÇÃO DE EXIGÊNCIAS INADMISSÍVEIS PARA O LICENCIAMENTO DE COMÉRCIO ITINERANTE, ATRAVÉS DE FEIRAS TEMPORÁRIAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA (CF, ART. 170, IV), AO QUAL O MUNICÍPIO DEVE OBEDIÊNCIA (CE, ART. 8º). EXIGÊNCIAS ATENTATÓRIAS AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE, OBSERVÂNCIA IMPOSTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (ART. 19 DA CE). **VÍCIO DE INICIATIVA, PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO.** AÇÃO PROCEDENTE.

(**Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017851668**, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 19/03/2007)

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. CONCLUSÃO

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**.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 27 dias do mês de outubro de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁶

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁶ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

