

PROCESSO Nº: 3034/2023.

REFERÊNCIA: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº004/2023.

AUTORES: Todos os Membros da Câmara Municipal de Araguaína/TO.

PARECER¹ JURÍDICO Nº 218/2023-PROC/CMA

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 004/ 2023 que “**ALTERA A REDAÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 173 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA, ATUALIZADA A PARTIR DA EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 26, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020.**”, de autoria conjunta de todos os Nobres Vereadores desta Casa.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa dos autores do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno² desta Casa, sendo encaminhada cópia a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, incisos II e III, da Resolução nº 332/2016³.

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, tampouco das questões textuais e ortográficas dos projetos de lei, 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.

Dito isso, passamos à análise da constitucionalidade e legalidade da presente propositura.

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;

³ Art. 37. Compete a Procuradoria Jurídica: (...) II – Ofertar pareceres jurídicos em matérias de interesse da administração da Câmara Municipal, quanto aos aspectos da constitucionalidade e legalidade das ações legislativas e administrativas; III – Elaborar pareceres jurídicos sobre questões legislativas e administrativas;



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;

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 presente proposição. **Todavia**, necessário admitir que esta manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante⁴ “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 Pietro⁵ “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**⁶, 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

⁴ CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁶ 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”.



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**⁷ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁸, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁹.

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 Federal¹⁰.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

A proposta visa tão somente a atualização da Lei Orgânica Municipal de Araguaína - LOM, especificamente o § 1º do art. 173, que trata do percentual atribuído as EMENDAS IMPOSITIVAS, para a devida adequação à Emenda Constitucional nº: 126/2022, dispositivo federal que alterou o artigo 166, § 9º, ampliando o percentual de 1,2% para 2% do orçamento da receita corrente líquida, limite referente a Emenda Impositiva.

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 a esta desta Casa de Leis.

A análise de legalidade compreende a averiguação de compatibilidade da proposição com as leis federais e as leis estaduais

⁷ 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)

⁸ 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)

⁹ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

¹⁰ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



pertinentes. Vejamos a recente alteração da norma federal no que se refere as emendas individuais:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022

Art. 166 (...)

§ 9º **As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A Emenda Constitucional (EC) nº 126/2022 alterou a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, onde deverão ser aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A medida que reserva percentual às indicações dos parlamentares no orçamento público deve obrigatoriamente estar previsto em Lei Orgânica Municipal para passar a valer como alteração do texto constitucional do Município e deve ter impacto já em 2024, caso aprovada.

Na prática, a mudança aumenta o percentual de recursos a que os vereadores têm direito, podendo indicar verbas para a aplicação em obras, serviços e ações de melhorias que precisam ser implementadas pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, a proposta ora analisada nada mais fez do que assemelhar a formatação da execução orçamentária municipal ao novel modelo constitucional e às novas diretrizes introduzidas pela Emenda Constitucional nº 126/2022, pressuposto de validade de qualquer ato normativo, servindo de moldura para a ordem jurídica nacional.

A Constituição, por meio do Constituinte Derivado Reformador, criou o orçamento impositivo, através da Emenda Constitucional 86/2015. **O projeto ora analisado, em consonância com o princípio da simetria, adota as mesmas regras e parâmetros legais estabelecidos na Constituição Federal.**

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.



Em princípio, acerca da interpretação dos dispositivos que preveem a competência privativa para iniciativa de lei, deve guardar harmonia com as demais normas de mesma estatura, não podendo desconsiderar o princípio da unidade da Constituição, que 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)

A proposta em relevo, de origem parlamentar, altera a redação do § 1º do art. 173 e lhe insere novos parágrafos, regulamentando a chamada 'emenda impositiva', estabelecendo novos critérios para sua aplicação.

Verifica-se, portanto, que foi observada a competência municipal para iniciativa da proposta de emenda, 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**;

[...]

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.

(Grifou-se)

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, Constituição do Estado do Tocantins e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO.

Como se depreende, existe autonomia municipal para legislar sobre a matéria, garantido pela Constituição Federal. Acerca do tema Hely Lopes Meirelles comenta:

No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; **é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República**. Há, pois, um mínimo de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16 ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92).

(Grifou-se)

Quanto ao 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;

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”

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 **poderá ser emendada** mediante proposta: I – de **1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;**

[...]

§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, devendo ser **proposta por, no mínimo, 1/3 dos vereadores**, com 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, exigindo, 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 óbice ao regular trâmite da proposição 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 004/2023 mostra-se compatível com a ordem constitucional e legal vigente em nosso ordenamento jurídico.

4. CONCLUSÃO¹¹

Ante o exposto, e diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria entende que a presente proposta possui respaldo jurídico para o devido prosseguimento nesta Casa de Leis, razão pela qual OPINA pela **possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar nenhum vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa.

Conclui-se que a proposição se encontra revestida de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria entende como **CONSTITUCIONAL** a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 004/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 06 dias do mês de novembro de 2023.

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora-Chefe da Câmara Municipal¹²

Matrícula nº 1066577

OAB/TO nº 6.503

¹¹ 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.

¹² Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

