

PROCESSO N° 2987/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar n° 033/2023.

AUTOR: Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO N° 220/2023 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica² acerca do Projeto de Lei Complementar n° 033/2023 que **“Altera a Lei Municipal n° 2.626/2009 e a Lei Complementar Municipal n° 058/2017 e dá outras providências.”**, de autoria do Poder Executivo.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento n° 041/2023, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno³ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado, **com pedido de urgência**, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução n° 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**.

¹ Portaria n° 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 Lei Complementar n° 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, em seu artigo 11: “Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo”, assim usado como parâmetro para fixar a competência de consultoria da Procuradoria Jurídica.

³ 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.



2. INTRODUÇÃO

Em primeiro momento, necessário admitir que no procedimento prévio⁴ de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto⁵ sob três perspectivas elementares:

- I) A matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios;
- II) O respeito a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional;
- III) A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

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, 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

⁴ Segundo Raquel de Bastos Rezende Ribeiro Freire, "(...) O controle de constitucionalidade pode ser prévio ou preventivo, repressivo ou posterior. Será prévio ou preventivo quando incidir na fase de elaboração, na fase de projeto da lei ou do ato normativo. (...) Sendo prévio ou preventivo, o controle de in(constitucionalidade) incidirá na fase legislativa da lei ou ato normativo, podendo ser político ou judicial. Será político quando realizado pelo poder legislativo no âmbito da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) ou pelo executivo, através do Veto. (...)". Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-sobre-controle-de-constitucionalidade/>.

⁵ STF. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04)". (...). (MS 32033, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)



do Projeto de Lei Complementar apresentado 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 consultivo⁶.

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 Federal⁷.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei complementar, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa do Poder Executivo, conforme se demonstrará.

É válido informar que, as normas que se pretendem alterar tratam-se da **Lei Municipal nº 2626, de 17 de julho de 2009**, que “dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Araguaína e dá outras providências” e da **Lei Complementar Municipal nº058, de 30 de dezembro de 2017**, que “Institui o novo Código Tributário do Município de Araguaína – TO e adota outras providências”.

Na mensagem de encaminhamento, o Executivo Municipal argumenta que o presente projeto de Lei Complementar tem o objetivo de transferir a atribuição de cobrar a Dívida Ativa, deixando de ser competência da Secretaria Municipal da Fazenda e passando a ser competência da Procuradoria Geral do Município, órgão este responsável pelo controle de legalidade dos débitos tributários e não tributários, bem como, sua inscrição em Dívida Ativa, com fulcro no artigo 30, inciso III, da Constituição Federal e artigo 27 da Lei Orgânica do Município de Araguaína.

Nesse sentido, o projeto em análise visa delinear, de forma clara e objetiva, as atribuições inerentes à constituição do crédito e, posteriormente, a sua cobrança, atribuindo a cada órgão municipal as suas

⁶ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁷ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



competências específicas, de forma que seja observada a legalidade do lançamento e da cobrança, evitando transtornos e inconvenientes ao contribuinte, que terá informações mais claras a respeito das obrigações que lhe são impostas e não ficará sujeito a cobranças indevidas.

Pois bem. No que tange à competência legislativa do Município, a Constituição Federal disciplina, *ipsis litteris*:

“Art. 30: Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”

(Grifou-se)

Em assim sendo, o projeto 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. Portanto, sob o ponto de vista da competência, não há óbices à tramitação do projeto de lei ora em análise.

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).

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Pois bem, feitas tais considerações iniciais, **no aspecto da legitimidade** a propositura do presente projeto é de **alçada que cabe ao Chefe do Poder Executivo**, posto que obedece ao definido no artigo 56, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020⁸, notemos:

“Art. 56. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao **Prefeito Municipal** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição da República e nesta Lei Orgânica.

(...)

⁸ Dispõe sobre a revisão geral da lei orgânica do município de Araguaína – TO, promulgada em 05/04/1990, dando-lhe nova redação em todo o seu texto, e dá outras providências.



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;**

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

XII – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

Integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*, do Regimento Interno⁹ desta Casa Legislativa.

Oportuno¹⁰ observar que apesar da Lei Orgânica prevê essa competência como privativa ao Chefe do Poder Executivo, o C. Supremo Tribunal Federal já referendou que se trata de **competência concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo:**

(...) **não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo.** (...) sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I) (...).

[RE 328.896, rel. min. Celso de Mello, j. 9-10-2009, dec. monocrática, DJE de 5-11-2009]

Portanto, demonstrada a legitimidade do Chefe do Poder Executivo quanto à possibilidade de propositura do presente projeto, não há o que se discutir acerca da legitimidade para propositura do presente projeto de lei.

No que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, verificamos que o **projeto não gera aumento de despesa para o Município, nem mesmo trata**

⁹ 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.

¹⁰ BPC nº 19 – Enunciado: Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consulente também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação.



de **renúncia fiscal** (art. 14 da LRF), haja vista que a Administração Pública Municipal dispõe de diversos meios extrajudiciais e administrativos para promover a cobrança dos contribuintes.

A presente propositura foi instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar. Sendo assim, ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, **em 02 turnos de discussão e votação**, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM:

Art. 57. Devem obrigatoriamente ser objeto de lei complementar os projetos que versem sobre:
(...)

§2º **Os projetos de lei complementar serão discutidos e votados em 02 (dois) turnos, sendo aprovados por maioria absoluta dos membros da Câmara.**
(Grifo nosso)

É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º¹¹, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

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.) e de **Finanças e Orçamento** (Art. 48, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

O projeto em estudo não apresenta vício de iniciativa, capaz de impedir o seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, razão pela qual, esta Procuradoria OPINA pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

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.

¹¹ Art. 45. O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.



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

4. DA CONCLUSÃO

Por fim, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura, razão pela qual OPINA-SE pela **possibilidade jurídica e legal da tramitação, discussão e votação** da matéria contida no Projeto de Lei Complementar nº 033/2023.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 07 dias do mês de novembro de 2023.

LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA

Procuradora Chefe¹²

Matrícula nº 1066577

OAB/TO 6503

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

