

PROCESSO Nº 3076/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 034/2023.

AUTORES: Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 231/2023 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de **consulta jurídica**² acerca do Projeto de Lei Complementar nº 034/2023 que "**Dispõe sobre alteração da Lei Municipal n.º 1.808/1998, definindo novo plano de amortização do déficit atuarial do RPPS do município de Araguaína/TO e dá outras providências e revogação do art. 11 e seu parágrafo único da Lei Complementar Municipal nº 116/2022**", de autoria do Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento nº 042/2023, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno³ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado, **com pedido de urgência e relevância**, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

Após análise prévia feita por este órgão de consultoria jurídica, foi constatada a necessidade de alterações no texto do projeto, razão pela qual foi exarado o DESPACHO DE EXPEDIENTE nº 022/2023 - ProcJur/CMA, na data de 09/11/2023, por esta Procuradoria Jurídica. Em ato contínuo, na data de 24/11/2023, foram promovidas as devidas alterações e protocoladas por meio de SUBSTITUTIVO AO PROJETO nos autos eletrônicos do presente processo legislativo.

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 Lei Complementar nº 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.



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, 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 Complementar apresentado pelo Executivo Municipal nesta Casa de Leis. **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 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.

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



3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto visa, em suma, a **alteração da Lei Municipal nº 1.808/1998, definindo novo plano de amortização do déficit atuarial do RPPS do município de Araguaína/TO.**

Visa, ainda, **promover a revogação do art. 11 e seu parágrafo único da Lei Complementar Municipal nº 116/2022**, em atendimento à recomendação exarada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins.

Em sua Mensagem de Encaminhamento nº 042/2022, o Senhor Prefeito ressalta que o projeto de lei complementar epigrafado tem o escopo de promover a alteração no artigo 38 da legislação municipal que trata do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e esclarece que **a referida alteração se faz necessária, pois se trata de exigência da Secretaria de Previdência - SPREV para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) ao município.**

O Autor argumenta que o projeto de lei submetido à análise deste Parlamento **homologa a avaliação atuarial feita em 2023, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 e no caput do art. 40 da Constituição Federal de 1988, definindo novas alíquotas de contribuições na Lei Previdenciária Municipal, nos termos do resultado da referida avaliação atuarial.**

Quanto ao escopo da **alteração da Lei Complementar Municipal nº 116/2022**, o Senhor Prefeito afirma que tem por objetivo revogar previsão legal já inteiramente disciplinada no §4º do art. 38 da Lei Municipal nº 1.808/1998. Bem como, visa atender a **RECOMENDAÇÃO Nº 02/2023 DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, que recomendou a revogação, em resumo, por ser renúncia de receita sem o prévio estudo de impacto financeiro e medidas de compensação, afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial, afronta ao princípio da igualdade, risco de perda da Certidão de Regularidade Previdenciária, e, por fim, por ser dispensa indevida de recolhimento de tributo, importaria em ato de improbidade administrativa.

O Chefe do Executivo informa ainda que, como a aprovação da isenção não atendeu às formalidades prévias, apesar de sua existência e validade, não estava no seu plano de eficácia, não sendo autorizado a deixar de fazer os recolhimentos devidos. Ocasionalmente assim **dano ao patrimônio público do IMPAR, que até junho deste ano, era estimado em R\$ 1.985.316,21 (um milhão, novecentos e oitenta e cinco mil, trezentos e dezesseis reais e vinte um centavos).**



Pois bem. Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência privativa reservada ao Executivo Municipal, conforme se demonstrará.

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;

(...)

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial!”

(Grifou-se)

Em relação à matéria versada na propositura, esta encontra guarida no texto da Lei Orgânica do Município de Araguaína, especificamente no teor dos artigos 154 e 154-A:

Art. 154. O município poderá instituir, por meio de lei específica de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, regime de previdência para os servidores públicos, observado o disposto na Constituição Federal e nas demais leis correlatas.

(...)

Art. 154-A. (...)

§ 3º O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Acréscitado pela Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 24 de junho de 2022)

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados **o presente projeto de lei complementar não esbarra** em qualquer vício de iniciativa ou de forma. Portanto, na esteira dessa análise embrionária, que cabe neste momento, **não existe óbice** a sua devida tramitação nesta Casa.

A par da finalidade apontada, temos que **o tema está consagrado aos entes públicos**, através da autonomia constitucional que lhe é conferida, o que garante o direito de, com as devidas ressalvas legais,



dispor sobre a propositura em questão. A respeito disso, dispõe a Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição

E nesse mesmo sentido conferiu entendimento o C. Supremo Tribunal Federal:

A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) **autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais**, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013)

De tal sorte que **as disposições contidas no presente projeto de lei não ofendem quaisquer regras ou princípios constitucionais**, mas, ao contrário, tratam de dar desenvolvimento ao Município no âmbito das disposições de ordem programática inseridas no artigo 18, *caput*, da Constituição Federal, pertinentes à autonomia político-administrativa dos Poderes de Estado junto aos respectivos entes da Federação.

A Constituição Federal faz, ainda, previsão acerca das leis e quais têm iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) **servidores públicos** da União e Territórios, **seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria"**
(Grifou-se)



Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei Complementar **não** possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão e organização administrativa**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de **cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa**, matéria orçamentária e serviços públicos;

c) **servidores públicos** do Estado, **seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis**, reforma e transferência de militares para a reserva;

[...]

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 Municipal 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. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

VI – organizar, nos limites da lei, a **estrutura administrativa local, observando o que for privativo de cada poder**;

(...)

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;

(...)



Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

IV – iniciar o processo legislativo, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

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

XIII – propor projeto de lei versando sobre a criação, modificação e extinção de cargos públicos do Poder Executivo, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

(...)

XIX – superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

(...)

XXVIII – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais e demais assessores, a direção superior da Administração Pública Municipal;

XXIX – praticar os demais atos de Administração, nos limites da competência do Executivo”.

(Grifou-se)

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

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

(...)

IV – Estrutura administrativa, criação, transformação ou extinção de cargos bem como do aumento de vencimento dos **servidores públicos municipais**;

(...)

XX - **Regime Jurídico dos Servidores**;

(Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal exigem que o projeto de lei que verse sobre organização, estrutura administrativa, e regime jurídico dos servidores públicos deve ser de iniciativa do **Poder Executivo** e obrigatoriamente ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e à forma.

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. Portanto, sob o ponto de vista da competência e do



conteúdo material, 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.

No que se refere à **RESPONSABILIDADE FISCAL**, nós temos que, embora a matéria do Projeto de Lei Complementar em questão seja de caráter financeiro, **não se vislumbra nenhuma despesa imediata que onere o tesouro público**.

Como dito anteriormente, o presente projeto visa homologar a avaliação atuarial feita em 2023, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 e no caput do art. 40 da Constituição Federal de 1988, definindo novas alíquotas de contribuições na Lei Previdenciária Municipal, nos termos do resultado da avaliação atuarial.

Quanto à revogação do art.11 e seu parágrafo único da Lei Complementar 116/2022, trata-se de atendimento à recomendação nº 02/2023 do Ministério Público Estadual, que recomendou a revogação, em resumo, por ser renúncia de receita sem o prévio estudo de impacto financeiro e medidas de compensação, afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Observa-se que o projeto atende ao **PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL**, em atendimento ao que determina o art. preceitua o §6º do artigo 195 da Constituição Federal, haja vista que os artigos 3º e 4º do projeto assim dispõem:

“Art. 3º. A cobrança das contribuições previdenciárias previstas nos artigos 1º e 2º somente poderá ser exigida a partir do primeiro dia do mês subsequente depois de decorridos 90 (noventa) dias da data de publicação desta Lei, conforme preceitua o § 6º do artigo 195 da Constituição Federal.

Art. 4º. Fica revogado o art. 11 e seu parágrafo Único da Lei Complementar Municipal nº 116/2022.



Parágrafo único. Os efeitos desse artigo somente poderá ser exigida a partir do primeiro dia do mês subsequente depois de decorridos 90 (noventa) dias da data de publicação desta Lei, conforme preceitua o § 6º do artigo 195 da Constituição Federal".

Conclui-se, portanto, que a presente propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação). 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.

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 ou qualquer outra inconstitucionalidade ou ilegalidade 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.

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

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica vislumbra como **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL** o Projeto de Lei Complementar nº 034/2023, razão pela qual manifesta **parecer favorável** ao devido prosseguimento nesta Casa de Leis, desde que atendidas as recomendações constantes



neste parecer, cabendo ao plenário a análise quanto ao mérito.

E o parecer.

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

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁶

⁶ Matrícula nº 1065812. OAB/TO nº 5268. Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

