

PARECER¹ JURÍDICO nº 017/2023 - ProcJur/CMA

Referência² : Projeto de Resolução nº 012-2023
Proc. Administrativo :
Proponente³ : MEMBROS DA MESA DIRETORA
Destinatário : SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL

Nos termos do Enunciado nº 1, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União⁴, se tem que “as manifestações consultivas devem dar-se principalmente sob a forma de Parecer, reservando-se a Nota para hipóteses caracterizadas por análise de questão jurídica repetida ou de resolução simplificada, salvo as situações em que a utilização de Parecer decorra de observância de previsão normativa específica”, sendo esse o perfil adotado.

DO RESUMO

Trata-se de **consulta jurídica⁵** acerca do **projeto de resolução nº 012/2023**, de autoria dos **MEMBROS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL**, que **altera e acrescenta dispositivos na Resolução nº 332, de 11 de Abril de 2016, que dispõe sobre a nova estrutura organizacional e a criação de cargos na Câmara Municipal de Araguaína e dá outras providências**

O projeto vem acompanhado da respectiva assinatura do proponente, em obediência ao artigo 76, inciso III, do Regimento Interno deste Poder⁶.

Na justificativa⁷ vem descrito que “(...) a alteração e atualização da Resolução nº 332, de 11 de Abril de 2016, que dispõe sobre a nova estrutura organizacional, a criação de cargos na Câmara Municipal de Araguaína, visa modernizar a legislação que regula a estrutura organizacional da Câmara Municipal com seus órgãos, cargos e atribuições, buscando o melhor aperfeiçoamento do serviço prestado à população (...)”.

Não existe pedido de urgência e relevância pelo proponente.

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 O preâmbulo consiste na indicação do número da peça e de seu respectivo ano, do número do processo e do interessado. (...) Insta asseverar que o preâmbulo é um requisito bastante importante, pois, a partir dele, visualiza-se, rapidamente, os elementos identificadores da peça, permitindo ao leitor saber se está a tratar de um parecer ou outro documento.

³ Regimento Interno da CMA - Art. 68 - Considerar-se-á autor da proposição para efeitos regimentais, o seu primeiro signatário.

⁴ Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016

⁵ 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.

⁶ Regimento Interno da CMA - Art. 76 - Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor;

⁷ Regimento Interno da CMA - Art. 76 - Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) § 1º - os projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita.



Devidamente protocolado nesta Casa, o projeto fora remetido a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, incisos II e III, da Resolução nº 332/2016⁸ desta Casa.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

INTRODUÇÃO

Em **primeiro momento**, necessário admitir que no procedimento prévio⁹ de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto¹⁰ 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;

Alberto de Magalhães Franco Filho¹¹ ensina que “(...) *O controle prévio é realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo e antes do projeto de lei ingressar no ordenamento jurídico. Este controle será realizado em regra pelos poderes Legislativo e Executivo e excepcionalmente pelo Judiciário. O Legislativo fará o controle preventivo através das comissões [...], na forma que determinar o regimento interno da respectiva casa legislativa. (...)*”.

Em **segundo momento**, é salutar esclarecer que **não cabe a esta douta Procuradoria apreciar o mérito ou a conveniência da proposta legislativa apresentada**¹², estando tal

⁸ 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;

⁹ 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/>.

¹⁰ 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)

¹¹ <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-controle-de-constitucionalidade-de-normas-municipais/>

¹² BPC nº 7 - Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas



seara restrita ao entendimento dos nobres integrantes desta Casa de Leis.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante¹³ “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”.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴ leciona que “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, assim, de **ato administrativo**¹⁵, 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 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)

Esse interesse, não está apenas limitado ao definido pelo Código de Defesa do Consumidor, num conceito mais restritivo, em seu artigo 81, inciso II, mas sendo sim aquele lecionado por Mancuso¹⁶, vejamos:

- (i) **Interesse pessoal do grupo em que o interesse coletivo corresponde ao próprio interesse da pessoa jurídica**, isto é, não se trata dos interesses que, unidos, levaram a formação do grupo, mas de interesses do grupo em si mesmo. Esse interesse aqui não é propriamente coletivo, pois trata-se do interesse pessoal e direto da entidade;
- (ii) **Interesse coletivo como “soma” dos interesses individuais, acepção na qual tem-se um interesse coletivo apenas em sua forma**, na essência continua a existir apenas um direito individual, cujo exercício se dá de forma coletiva;
- (iii) **Interesse coletivo como síntese de interesses individuais, esses tidos como os**

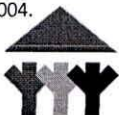
Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

¹³ CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁵ 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”.

¹⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para agir. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.



verdadeiros interesses coletivos, posto que nascem da convergência de valores individuais, cuja semelhança e identidade são direcionados para um fim comum que une o grupo. Trata-se de síntese e não de mera soma, na medida em que transforma interesses individuais originários em uma nova realidade, na qual existe um verdadeiro ideal coletivo;

No entendimento do professor Salomão Ismail Filho¹⁷ *“o interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano”*.

José Sérgio da Silva Cristóvam¹⁸ define que *“o interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático”*.

Em **terceiro momento**¹⁹, é razoável admitir que *“(...) o processo legislativo é o conjunto de atos que garante a legitimidade da lei e dos atos normativos, notadamente porque, na confecção dessas normas, há documentação dos projetos, dos debates, dos pareceres, das audiências públicas, da votação, da sanção ou do veto do Chefe do Poder Executivo, da promulgação, da publicação e de quaisquer outros documentos pertinentes aos mais diversos casos, que atestem a regular tramitação do projeto que deu origem à lei. (...)”*.

Fabrcio Rebelo²⁰, por sua vez, tece considerações críticas sobre o tema, admitindo que *“(...) o processo legislativo não se esgota no plano técnico. Acima de tudo, é um fenômeno permeado politicamente, diretamente afetado pelas ideologias dominantes nos representantes da sociedade ao tempo de seu desenvolvimento. Com isso, muitas vezes a discussão de uma nova norma jurídica toma por base, não sua valia social ou tampouco sua estrita compatibilidade para com a Constituição da República, e sim o mais puro anseio ideológico de momento. (...)”*.

Em outras palavras, mesmo com o período de incubação inconstitucional, o Judiciário ainda

¹⁷ FILHO, Salomão Ismail. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>

¹⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: algumas considerações. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4454, 11 set. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480>. Acesso em: 4 nov. 2022.

¹⁹ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.

²⁰ REBELO, Fabricio. A falta de um controle prévio de constitucionalidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3889, 23 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26766>. Acesso em: 1 nov. 2022.



não consegue reconhecê-lo e enterrar a proposta de onde se originou, pois quando se trata de um projeto de lei, sua avaliação judicial, do ponto de vista da constitucionalidade, limita-se ao próprio processo, o chamado conteúdo normativo.

Assim, em se tratando de parecer enunciativo **adota natureza jurídica de consulta**²¹ e, portanto, facultativa, **não vinculando a autoridade ao parecer proferido**²², desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo²³.

DO PEDIDO DE URGÊNCIA

Não existe pedido de urgência.

DA LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DO PROJETO

Pois bem, feitas tais considerações iniciais, **no aspecto da legitimidade** a propositura do presente projeto de lei é de **alçada que cabe a membro do Poder Legislativo**²⁴, 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 2020²⁵, 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.

Integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*, do Regimento Interno²⁶ desta Casa.

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, incisos I, II, III e III²⁷, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda

²¹ 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)

²² 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)

²³ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

²⁴ Art. 26 da Lei Orgânica do Município de Araguaína. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta por vereadores, eleitos pelo sistema proporcional, na forma da lei.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.



à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, eis por que **o referido projeto tem tema diverso**, observada as ressalvas ao final do parecer.

Acerca da interpretação dos dispositivos que preveem a competência privativa para iniciativa de lei, estes devem guardar harmonia com as demais normas de mesma estatura, não podendo desconsiderar o **princípio da unidade da Constituição**²⁸, o qual 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)

Tal situação é sanada quando se analisa, de forma conjunta, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos, Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas**

²⁸ Segundo Enio Moraes da Silva, Procurador do Estado de São Paulo, Mestre em Direito Comparado pela *University of Florida*, Professor de Direito Constitucional da UNIP, Membro do IBAP, uma interpretação baseada somente em partes do texto constitucional não pode ser tida como plenamente válida, posto que ao compará-la com o todo da Constituição resultado diverso poderá ser obtido. E isto tem ocorrido com frequência em questões ligadas aos conflitos de competências em matéria ambiental, onde o intérprete tem se valido tão somente das normas constitucionais que cuidam da repartição de competências entre os entes da federação. É lógico que as regras de competências exercem papel relevante na solução desses conflitos, mas não são elas as únicas disposições da Constituição que concorrem para esse mister. Existem, por exemplo, princípios maiores, contidos na Constituição, que devem reger a resolução desses conflitos, especialmente aqueles princípios que visam a preservação de valores fundamentais da sociedade, os quais não podem ser negligenciados ou violados pela solução adotada pelo intérprete. O princípio da unidade da Constituição é um princípio de interpretação constitucional, desenvolvido a partir de uma postura metódica hermenêutico-concretizante, ponto de referência obrigatório da teoria da interpretação constitucional. Ele visa evitar contradições entre as normas do Código Maior. Para explicar esse princípio, nos valem das lições de J.J. Gomes Canotilho, que assevera que "o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio de autonomia regional e local). Daí 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".



reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 20566922920168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Márcio Bartoli - 03/08/2016)

A proposta em relevo, de origem parlamentar, não se confunde com as competências privativas do chefe do Poder Executivo, importando em admitir pela **legitimidade do digno proponente acerca do projeto ora analisado**.

DO OBJETO DO PRESENTE PROJETO DE LEI

Naquilo que se trata neste tópico é necessário avaliar (a) adequação quanto as normas gerais da Lei Orgânica do município, (b) adequação quanto a estrutura fixada pela lei complementar nº 95/98, (c) adequação quanto a lei de responsabilidade fiscal, e (d) da fundamentação acerca do objeto do presente projeto de lei. Vejamos:

ADEQUAÇÃO AS NORMAS GERAIS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Em relação à matéria versada na propositura, esta encontra guarida no texto da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, especificamente no teor daquilo previsto no artigo 28, inciso IV.

Logo, a princípio, o projeto é devido.

ADEQUAÇÃO A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Segundo Eduardo de Carvalho Rêgo²⁹:

“(…) a uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade do legislador ao elaborar as leis. Isto é, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos. Assim, faz-se mister que a lei possua sempre epígrafe, ementa e preâmbulo, devendo seu texto ser composto por artigos e, quando necessário, parágrafos, incisos e alíneas. (...)”.

A lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1996³⁰, em seu artigo 3º, define que toda

²⁹ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.

³⁰ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



lei³¹ deve ser assim ser organizada:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

No projeto em tela **não existe correção** a ser realizada.

ADEQUAÇÃO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O projeto cria cargos, a partir da alteração da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016, que dispõe sobre a nova estrutura organizacional, a criação de cargos na Câmara Municipal de Araguaína, o que, portanto, implica em aumento da despesa, ensejando a necessidade de estudo de impacto orçamentário.

Como bem se sabe a lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como 'lei de responsabilidade fiscal', determina que toda criação de despesa seja acompanhada dos devidos estudos, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, o C. Supremo Tribunal Federal já definiu que é de observância obrigatória a previsão contida no artigo 113³² da ADCT, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, perceba-se:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.

³¹ André Franco Montoro ensina que "a expressão 'lei jurídica' pode ser empregada em dois sentidos diferentes. Um, restrito, é equivalente à lei escrita; nesse sentido 'lei' (direito escrito) opõe-se ao 'costume jurídico' (direito não escrito). Em outra acepção, ampla, o vocábulo a 'lei' abrange todas as normas jurídicas: lei escrita, costume jurídico, jurisprudência e etc". (MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008)

³² Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



[ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Novamente o C. Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar, proferiu decisão no sentido de que a ausência do estudo de impacto orçamentário-financeiro configura inconstitucionalidade formal:

(...) 2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.** 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. **Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.**

[ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022]

Assim, estando o projeto acompanhado dos estudos necessários ante a criação de cargos e estabelecimento de vencimentos, importando no cumprimento da regra do artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, bem como nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

DA FUNDAMENTAÇÃO ACERCA DO PROJETO DE LEI

Por outro lado, **o presente projeto de lei atua em conveniência** com os próprios termos da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, **assim, constitucionalmente válida a presente propositura**, ou seja, é de se considerar que a proposta em tela é materialmente compatível com a



disciplina constitucional prevista na Carta Política³³ de 1988.

No tocante ao cabimento do tema, afeto aos municípios, se tem, de início, que a Constituição Federal fixa a capacidade legislativa do município de legislar sobre assuntos de interesse local, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Somado a isso, a Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, ainda prevê:

Art. 28. Compete privativamente à Câmara Municipal:
(...)
IV – dispor, mediante resolução, sobre sua organização, funcionamento e política, sobre a criação, provimento e remuneração dos cargos de sua estrutura organizacional, respeitadas, neste último caso, as disposições expressas nos artigos 37, XI, 49 e 169, da Constituição da República e nos artigos 9º, XI, 19, 20 e 85 da Constituição do Estado;

No contexto de países democráticos, a descentralização do exercício do poder estatal, compreendendo a distribuição de competências legislativas, administrativas e recursos públicos entre os entes federativos, **guarda relação de reciprocidade com o instituto do federalismo.**

Por sua vez, acerca do interesse local exigido como requisito para atuação legislativa municipal, **o tema é diretamente afeto a própria organização do município**, o que, por óbvio, atrai a condição de interesse local atinente a previsão constitucional.

Assim, temos que nos termos da obra de Hely Lopes Meirelles, atualizada pelo professor Giovanni da Silva Corralo³⁴, “(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (...)”.

Para Elisângela Maria da Silva Helcias³⁵ “(...) com o advento da Constituição Federal de 1988, tronou-se perceptível a ampliação da autonomia do Município, especialmente, referente à sua condição de ente federativo. Tal status ficou evidenciado no artigo 1º, da Carta Magna de 1988, em que ficou estabelecido que a República Federativa do Brasil é constituída pela união de caráter indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Ademais, no artigo 18, verifica-se que, quanto à organização político e administrativa, a República brasileira é constituída de União, Estado, Distrito Federal e os Municípios, ressaltando que todos são

³³ MARTINEZ, Vinício Carrilho. O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988. 1ª edição. Editora Thoth, 2021.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 19. Ed. Atualizada por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

³⁵ HELCIAS, Elisângela Maria da Silva. A estrutura federativa dos Municípios na perspectiva da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://jus.com.br/imprimir/50844/a-estrutura-federativa-dos-municipios-na-perspectiva-da-constituicao-federal-de-1988>



autônomos. Dessa forma, pode-se inferir que o Município se apresenta equiparado formalmente aos Estados e à União, surgindo como uma terceira dimensão do Federalismo brasileiro. (...)”.

Estando, pois, o projeto em condições hábeis de votação.

DA FUNDAMENTAÇÃO GERAL

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados **o presente projeto de lei 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.



DO ESBOÇO FINAL

Desse modo, **na opinião³⁶ dessa Procuradoria**, não restam dúvidas quanto à existência de competência legislativa reconhecida pela ordem constitucional e legal vigentes para o proponente da norma, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pelas **comissões devidas**, para que emitam parecer, bem como pelo Plenário da Casa para votação, nos termos e regramentos do Regimento Interno.

Por fim, se entende que o **presente projeto de lei possui respaldo jurídico** para o devido prosseguimento, razão pela qual **opina pela possibilidade da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar vício de ordem constitucional, legal e regimental que impeça sua regular tramitação.

DA MODALIDADE LEGISLATIVA DO PROJETO

Eduardo de Carvalho Rêgo³⁷, novamente, leciona que “(...) *A resolução é o ato normativo que regulamenta as matérias de competência privativa da Câmara Municipal que, via de regra, produzem efeitos internos. A exceção é a resolução que concede delegação legislativa ao Prefeito, pois esta, obviamente, produz notórios efeitos externos. A peculiaridade da resolução, conforme elucida o doutrinador Michel Temer, é que, fora a exceção já explicitada, “O constituinte não definiu quais os atos que serão veiculados por resoluções”. Hely Lopes Meirelles, entretanto, ao comentar sobre o âmbito de sua utilização prática, esclarece que a resolução se presta à aprovação do regimento interno da Câmara Municipal; à criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções; à concessão de licença a Vereador; à organização dos serviços da Mesa; e à regência de outras atividades internas da Câmara. (...)”.*

Assim **o presente projeto está rubricado sob a égide de resolução** já que obedece a previsão do artigo 43, inciso I, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020. Dessa forma, **no aspecto da formalidade legislativa** o presente projeto obedece ao estabelecido.

DA FORMA DE VOTAÇÃO E APROVAÇÃO

Ressalta-se que **para sua aprovação** deve ser observado o regramento da Lei Orgânica, a qual exige **quórum de votação por maioria simples** dos membros do Poder Legislativo, nos

³⁶ BPC nº 2 – Enunciado: As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consultante sua fácil compreensão e atendimento. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

³⁷ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.



termos do artigo 58³⁸, por analogia, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020.

DA CONCLUSÃO³⁹

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douta Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL ao prosseguimento de tramitação do projeto**, observada a cautela⁴⁰ quanto a eventual pedido de vista do projeto ora, devendo, cabendo, por fim, ao plenário e as comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

É o parecer⁴¹, ressalvada a posição soberana do plenário e das comissões pertinentes, salientado, entretantes, a regra contida no artigo 70 da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, alterada pela emenda à lei orgânica nº 27, de 25 de outubro de 2021.

PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 4 dias do mês de Janeiro de 2023.

VICTOR GUTIERES
FERREIRA
MILHOMEM:018338
13197

Assinado digitalmente por VICTOR GUTIERES
FERREIRA MILHOMEM:01833813197
ID: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC SOLUTI
Múltipla v5, OU=14562578000199, OU=
Presencial, OU=Certificado PF A3, CN=VICTOR
GUTIERES FERREIRA
MILHOMEM:01833813197
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2023.01.05 00:57:46-03'00"
Foxit PDF Reader Versão: 12.1.0

VICTOR GUTIERES FERREIRA MILHOMEM

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Araguaína-TO

³⁸ Art. 58. Para aprovação, as leis ordinárias exigem o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

³⁹ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetização. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁴⁰ BCP nº 5 – Enunciado: Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁴¹ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, quanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

