

**PROCESSO Nº:** 3366/2023.

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei nº 111/2023.

**AUTOR:** Poder Executivo.

## **PARECER JURÍDICO Nº 254/2023 – PROC/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 111/2023, que “**Dispõe sobre alteração dos anexos da Lei nº 3.273, de 07 de janeiro de 2022 – Plano Plurianual – PPA e dá outras providências**”.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno<sup>1</sup> desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

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**

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta

<sup>1</sup> 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;



Casa, senão vejamos:

“**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”** (Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido<sup>2</sup>, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>3</sup>.

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 Federal<sup>4</sup>.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

No que tange à competência, a Constituição Federal, em seu artigo 165, atribui a competência privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário, como também dispõe a Lei Orgânica do Município de Araguaína – TO. Eis o que prevê o art. 165 da CF:

“Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

**I - o plano plurianual;**

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais”.

No que se refere à alteração do PPA, a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA,

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>4</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal.

O Plano Plurianual para o período 2022/2025 estabelece as diretrizes, estratégias e objetivos do Governo, expressos nos programas e nas ações orçamentárias que o compõem. Logo, é a partir deste PPA que efetivamente a administração municipal colocará em prática o seu planejamento.

Quanto ao **aspecto da legitimidade**, a propositura do presente projeto de lei é de **alçada privativa** que cabe ao Chefe do Poder Executivo, posto que obedece ao definido nos artigo 63, inciso III, e 95, inciso XV, ambos da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020<sup>5</sup>. Vejamos:

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:  
(...)

III – organização administrativa, **matéria orçamentária** e tributária, e de serviços públicos municipais;

--

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

XV – enviar à Câmara os projetos de lei de **Plano Plurianual**, de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual;

(Grifou-se)

Integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*, do Regimento Interno<sup>6</sup> desta Casa. Portanto, demonstrada a legitimidade do Chefe do Poder Executivo quanto a possibilidade de propositura do presente projeto.

Tanto é assim que a execução das leis orçamentárias é competência privativa do Chefe do Poder Executivo, naquilo determinado pelo artigo 95, inciso III, da Lei Orgânica do município de Araguaína, não tendo o que se discutir acerca da legitimidade para propositura do presente projeto de lei:

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

III – executar o **Plano Plurianual**, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Município;

(Grifou-se)

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.



No **tocante ao cabimento do tema aos municípios**, se tem, de início, que a Constituição Federal fixou que a competência para legislar sobre orçamento é concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, conforme verificado no artigo 24, inciso II<sup>7</sup>. Ocorre que a competência da União fica limitada a fixação de normas gerais, nos termos do § 1º do citado artigo 24, veja-se:

Art. 24

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

De tal forma, a competência do município se baseia na própria premissa constitucional do poder dos municípios em legislar naquilo que for de interesse local, o que, certamente, envolve o tema orçamentário:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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, tanto assim que prevê a Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020:

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

(...)

XIII – **elaborar o Plano Plurianual (PPA)**, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com base em planejamento e dados reais, cumprindo as exigências das leis pertinentes, em especial a Lei Complementar Federal nº. 101/2000;

(Grifou-se)

<sup>7</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) II - orçamento;



Assim, temos que nos termos da obra de Hely Lopes Meirelles, atualizada pelo professor Giovani da Silva Corralo, “(...) 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. (...)”<sup>8</sup>.

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, que dispõe de capítulo específico sobre o tema, a iniciar no artigo 167, **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 Política<sup>9</sup> de 1988.

Devo destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº: 101/2000, que positiva e estabelece as regras gerais para as finanças públicas que se volta para a fiscalização da gestão e aplicação dos valores e utilização do orçamento público dispõe em seu artigo 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições** no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.  
(Grifou-se)

Neste sentido, os instrumentos passíveis e necessários que garantem a consolidação dessa gestão fiscal planejada e transparente nas finanças públicas são: o PPA – plano plurianual, a LDO – lei de diretrizes orçamentárias e a LOA – lei orçamentária anual.

Logo ainda, devem ser consideradas, obrigatoriamente, na elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2024 as estratégias presentes no Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2022/2025.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 19. Ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

<sup>9</sup> MARTINEZ, Vinício Carrilho. O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988. 1ª edição. Editora Thoth, 2021.



Não menos importante é salientar que cabe ao Poder Legislativo a aprovação do projeto de Lei em questão, que por certo tal atribuição está prevista no artigo 169 da Lei Orgânica Municipal.

Quanto a matéria debatida, utilizou-se o tipo legislativo correto, qual seja, **lei ordinária**, posto que, não se enquadra em nenhum dos incisos do rol taxativo do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Araguaína que preleciona as matérias que devem ser tratadas sob a forma de lei complementar.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a Comissão de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.) e **Finanças e Orçamento** (art.48, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Ressalta-se que **para sua aprovação** deve ser observado o regimento do Regimento Interno desta Casa de Leis, o qual exige **quórum de votação por maioria absoluta** dos membros do Poder Legislativo, nos termos do artigo 154, VII.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto e manifestarem-se sobre as questões de mérito, conveniência e oportunidade do Interesse Público.

#### 4. CONCLUSÃO<sup>10</sup>

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 111/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o **parecer**<sup>11</sup>.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 12 dias do mês de dezembro de 2023.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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, conquanto 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)



**LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA**

Procuradora Chefe<sup>12</sup>

Matrícula nº 1066577

OAB/TO 6503

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

