

**PROCESSO Nº** : 0402/2024.  
**REFERÊNCIA** : Projeto de Lei Complementar nº 005/2024.  
**AUTOR** : Poder Executivo Municipal.

## **PARECER<sup>1</sup> JURÍDICO nº 020/2024 - ProcJur/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 005/2024 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que institui e dispõe acerca de licença remunerada às vítimas de violência doméstica e familiar, no âmbito da administração pública municipal direta e indireta em Araguaína (ID 26285).

A Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 019/2024, em suma opinou pelo prosseguimento da proposta, tendo em vista sua regularidade jurídico-formal, ressalvada a recomendação no sentido de que nos casos de servidoras contratadas, comissionadas, estudantes e estagiárias, o Município deverá arcar com o pagamento da licença nos quinze primeiros dias.

É o relato do essencial. 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

<sup>1</sup> 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.



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 apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante<sup>2</sup> “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**<sup>4</sup>, 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)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica**

<sup>2</sup> CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>4</sup> 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”.



**de consulta**<sup>5</sup> e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido<sup>6</sup>, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>7</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>8</sup>.

### 3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, a respeito da competência legislativa o art. 30, da Constituição estabelece a competência dos municípios, senão vejamos:

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;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Grifou-se)

Acerca da competência para legislar sobre direito administrativo, especificamente servidor público, conforme previsto no Projeto em análise, é necessário registrar que tal competência está estabelecida nos incisos I e II, acima transcritos, pois, trata-se de projeto que trata de interesse local e suplementa a legislação federal sobre a matéria, sendo, portanto, de

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</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>7</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>8</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



competência legislativa do Município.

No mesmo sentido da Constituição os incisos II e III, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local.

Portanto, **nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Araguaína/TO, o Município tem competência para legislar sobre a matéria**, porém, sempre de acordo com as normas gerais e diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado.

Quanto à competência para legislar sobre o tema, necessário se faz a análise da Lei Orgânica do Município, que diz:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

[...]

XI – regime jurídico dos servidores públicos municipais, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, estabilidade, aposentadoria, fixação e alteração de remuneração, observadas as normas constitucionais; [...]

Quanto a iniciativa o inciso XIII, do art. 95, da Lei Orgânica do Município de Araguaína estabelece as hipóteses que a competência da iniciativa é privativa do Prefeito expedir demais atos referentes à situação funcional dos servidores, vejamos:

Art. 95. **Compete privativamente ao Prefeito 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;** (Grifo nosso)

Assim, nos termos do inciso XI, do art. 27 e do inciso XIII, do art. 95, ambos da Lei Orgânica do Município de Araguaína, conclui-se que o Projeto de Lei em questão é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal e sendo a competência desta Casa de Leis aprovar ou não o projeto.

Ainda sobre o **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso XX, 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: [...]  
XX - Regime Jurídico dos Servidores; (Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre o Regime Jurídico dos Servidores deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e forma.

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).

A respeito do Projeto de Lei Complementar apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Lei Complementar em análise atende aos seguintes requisitos:

i) possui ementa (art. 3º, I): *"Institui e dispõe acerca de licença remunerada às vítimas de violência doméstica e familiar, no âmbito da administração pública municipal direta e indireta em Araguaína."*

ii) é dividido em artigos e parágrafos (art. 10, I e II): é dividido em quatro artigos; e

iii) e possui previsão de entrada em vigor (art. 3º, III e art. 8º): *"Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

**Quanto ao mérito** verifica-se que o Projeto em análise regulamenta a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e a Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340/2006).

No tocante a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, as alíneas c, f e g, do art. 7º,



estabelece o seguinte:

**Art. 7 Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e scan demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:**

[...]

**c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;**

[...]

**f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência**, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

**g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;** (Grifo nosso)

Nesse rumo, verifica-se que o Projeto em análise que institui a licença remunerada às vítimas de violência doméstica e familiar, no âmbito da administração pública municipal, busca regulamentar a citada Convenção, especialmente quanto a incorporar na sua legislação interna normas civis e administrativas que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, estabelecer procedimentos e mecanismos justos e eficazes para a mulher sujeita a violência e outros meios de compensação.

Além da citada Convenção, o Projeto em análise também regulamenta a Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340/2006), especialmente o § 1º, do art. 3º e o inciso II, § 2º, do art. 9º, senão vejamos:

Art. 3º (...)

**§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**

**Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.**

[...]

**§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:**

[...]



II - **manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.** (Grifo nosso)

Assim, constata-se que o Projeto em debate caracteriza política pública que visa garantir os direitos humanos das mulheres, bem como equipara a legislação municipal a legislação federal especialmente o inciso II, do § 2º, do art. 9º, da Lei Maria da Penha.

Com efeito, a instituição licença remunerada pelo projeto, gera despesa para o ente municipal, **devendo ser acompanhado pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do inciso I, do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000**, motivo pelo qual sugere que o presente feito seja convertido em diligência e devidamente adequado para que seja atendido os ditames legais.

Seguindo a análise do Projeto, o seu § 2º, do art. 2º, prevê o seguinte: *“A licença de que trata o caput pode ser renovada, mediante requerimento da parte interessada, até o prazo máximo de 06 (seis) meses.”* Ocorre que o texto do citado dispositivo não observa o art. 11, da Lei Complementar nº 95/98 que determina que as disposições normativas serão redigidas com clareza e precisão, uma que estabelece o prazo máximo da licença, mas não prevê quem irá arcar com as licenças, após os quinze primeiros dias, nos casos de servidora em cargo em comissão, dos contratos temporários, estagiárias e estudantes.

Assim, quanto ao mérito do Projeto apresentado não há reparos, **com exceção do estudo da estimativa do impacto econômico-financeiro que deverá ser apresentado com o objetivo de dar cumprimento ao que estabelece o inciso I, do art. 16, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e a necessária adequação do § 2º, do art. 2º, do Projeto ao art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98, para que seja dada clareza e precisão a quem deverá arcar com a licença nos afastamentos superior a 15 dias nos casos de servidora comissionada, contratada, estagiária e estudante.**

#### 4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 005/2024, com a **RESSALVA** de que **deverá ser apresentado o estudo da estimativa do impacto econômico-financeiro com o objetivo de dar cumprimento ao que estabelece o inciso I, do art. 16, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e a necessária adequação do § 2º, do art. 2º, do Projeto**



ao art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98, para que seja dada clareza precisão no sentido de definir quem irá arcar com a licença nos afastamentos superior a 15 dias nos casos de servidora comissionada, contratada, estagiária e estudante..

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, ao 26 dias do mês de fevereiro de 2024.

**DIOGO ESTEVES PEREIRA**  
Procurador-Chefe da Câmara Municipal<sup>9</sup>  
OAB/TO nº 12.216-A  
Matrícula 1066731

<sup>9</sup> Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

