



PROTOCOLO
Processo Nº <u>3809/21</u>
<u>05/12/22</u>
Funcionário(a) <u>ATL</u>

ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

REFERÊNCIA¹ : **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 162/2021**
PROCESSO Nº : 3809/2021
PROponente : VEREADOR THIAGO COSTA CUNHA
DESTINATÁRIO : SECRETARIA ADMINISTRATIVA

PARECER² JURÍDICO nº 204/2022 - ProcJur/CMA

PARTE I

DO RESUMO

Trata-se de consulta jurídica³ acerca do **projeto de lei ordinária nº 162/2021**, de autoria do VEREADOR THIAGO COSTA CUNHA, que **institui a Política Municipal de Doação de Fraldas Descartáveis Geriátricas e Infantis e dá outras providências**.

O projeto vem acompanhado da respectiva assinatura do proponente, em obediência ao artigo 76, inciso III, do Regimento Interno deste Poder⁴.

Na justificativa⁵ vem descrito que *"A presente proposta autoriza a instituição no município de Araguaína da Política Municipal de Doação de Fraldas Descartáveis Geriátricas e Infantis para o atendimento de pessoas de baixa renda em situação de hipossuficiência social e econômica, que não possui condições financeiras para comprar tais itens de higiene pessoal.(...)"*.

Devidamente protocolado nesta Casa, o projeto fora remetido a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico⁶, nos moldes do artigo 37, incisos II e III, da Resolução nº 332/2016 desta Casa⁷.

Ausente pedido de urgência pelo proponente.

¹ 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.

² 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.

³ Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, em seu artigo 11: "As 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.

⁴ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III - assinados pelo seu autor;

⁵ Art. 76. (...) § 1º - os projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita.

⁶ BPC nº 1 - Enunciado: 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. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁷ 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;





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

Com intuito de sempre contribuir para o melhor processo legislativo, esta Procuradoria expediu o despacho nº 138-2022 no dia 04/11/2022, solicitando do digno proponente manifestação acerca dos apontamentos aduzidos, de modo que houve resposta dentro do prazo estabelecido, sendo o projeto encaminhado novamente para esta Procuradoria.

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

PARTE II

INTRODUÇÃO

Em **primeiro momento**, necessário admitir que no procedimento prévio⁸ de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto⁹ 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 Filho¹⁰ 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

⁸ 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 inconstitucionalidade 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/>.

⁹ 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)

¹⁰ Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-controle-de-constitucionalidade-de-normas-municipais/>





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

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**¹¹, estando tal seara restrita ao entendimento dos nobres integrantes desta Casa de Leis.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante¹² *"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 Pietro¹³ 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**¹⁴, 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)

¹¹ 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 Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

¹² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁴ 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 conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

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 Mancuso¹⁵, 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 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 Filho¹⁶ *"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"*.

Assim, em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**¹⁷ e, portanto, facultativa, **não vinculando a autoridade ao parecer proferido**¹⁸, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo¹⁹.

Em **terceiro momento**²⁰, 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*

¹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para agir. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁶ 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>

¹⁷ 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)

¹⁸ 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)

¹⁹ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

²⁰ RÉGO, 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.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

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. (...)".

PARTE III DO PEDIDO DE URGÊNCIA

Não existe pedido de urgência no projeto.

PARTE IV 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**, 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 2020²¹, 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 Interno²² 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 IV²³, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, eis por que **o referido projeto tem tema diverso**.

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**²⁴, o qual preconiza

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

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 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 inexequibilidade 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**

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 hermenêutica-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 as 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".





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

digno proponente acerca do projeto ora analisado.

PARTE V

DO OBJETO DO 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 22, inciso III, e artigo 27, inciso I:

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

(...)

III - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município;

Logo, a princípio, o projeto é devido.

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

Segundo Eduardo de Carvalho Rêgo²⁵ "(...) 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. (...)".

²⁵ 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.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

A lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1996²⁶, em seu artigo 3º, define que toda lei²⁷ deve ser assim 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 qualquer correção a ser realizada.

ADEQUAÇÃO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O projeto não implica em qualquer renúncia ou aumento de receita.

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 Política²⁸ de 1988.

O projeto ora analisado dispõe sobre a criação da política municipal de doação de fraldas descartáveis geriátricas e infantis no Município de Araguaína, situação essa que atrai a competência sobre assuntos de interesse local, tornando, invariável, a própria competência dos municípios. Vejamos a previsão da Constituição Federal:

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

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

²⁶ 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.

²⁷ 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)

²⁸ MARTINEZ, Vinício Carrilho. O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988. 1ª edição. Editora Thoth, 2021.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

Art. 2º O Município de Araguaína – TO tem como valores fundamentais:
(...)

§3º São direitos sociais, a saúde, a educação, a cultura, o trabalho, a moradia, a segurança, a proteção à maternidade, à gestante e à **infância, a assistência ao idoso**, ao deficiente físico e aos desamparados, bem como viver em um meio ambiente ecologicamente preservado.

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

(...)
III – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)
Art. 24. É de competência comum do município, do estado e da união:
(...)

XIII – dedicar especial proteção à família, à gestante, à maternidade, à **criança, ao adolescente, ao jovem, a pessoa com deficiência e ao idoso**

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:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adaptá-la à realidade do município;

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 Corralo²⁹, "(...) 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. (...)".

Portanto, o presente projeto de lei **não cria atribuições a órgãos da Administração Pública e tampouco dispõe sobre matérias cuja lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**

Assim, o projeto é claro e evidente quanto aos seus parâmetros, importando em admitir

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 19. Ed. Atualizada por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malhadas, 2021.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

pelo cabimento e legalidade do ato, não existindo qualquer vicissitude evidente no projeto que suporte sua recusa, estando, pois, o projeto em condições hábeis de votação.

PARTE VI

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.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

PARTE VII

DO ESBOÇO FINAL

Desse modo, **na opinião³⁰ 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.

PARTE VIII

DA MODALIDADE LEGISLATIVA DO PROJETO

Eduardo de Carvalho Rêgo³¹, novamente, leciona que "(...) *utiliza-se a lei ordinária quando não for exigida lei complementar e a matéria a ser regulada dependa de lei. É por isso que Kildare Gonçalves Carvalho diz que 'O campo de abrangência da lei ordinária é o residual, vale dizer, cabe-lhe dispor sobre todas as matérias que, a juízo do legislador, devem ser normatizadas'. Com efeito, não há, na Constituição, reserva de lei ordinária a matérias específicas. Isso porque, sempre que a Carta Magna exigir lei para determinado assunto sem indicar qual veículo legislativo deve ser utilizado, deve-se pressupor que ela está a falar da lei ordinária. (...)*".

Assim **o presente projeto está rubricado sob a égide de lei ordinária** já que obedece a previsão do 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 2020. Dessa forma, **no aspecto da formalidade legislativa** o presente projeto obedece ao estabelecido.

PARTE IX

DA FORMA DE VOTAÇÃO E APROVAÇÃO

³⁰ 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 consulente sua fácil compreensão e atendimento. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampli. e atual. 2016)

³¹ 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.





ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
"A Capital Econômica do Estado"
CNPJ (MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

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 termos do artigo 58³², da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020.

PARTE X

DA CONCLUSÃO³³

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douta Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento de tramitação do projeto, **observado, contudo, a cautela quanto a eventual pedido de vista do projeto**³⁴, cabendo, por fim, ao plenário e as comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

É o **parecer**³⁵, ressalvada a posição soberana do plenário e das comissões pertinentes, salientado, entretanto, 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 05 dias do mês de dezembro de 2022.

VICTOR GUTIERRES FERREIRA MILHOMEM

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Araguaína

Portaria nº 014/2021³⁶

³² Art. 58. Para aprovação, as leis ordinárias exigem o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

³³ 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.

³⁴ 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)

³⁵ 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)

³⁶ Publicado no D.O.M. nº 2.221, de 8 de janeiro de 2021.

