

PROCESSO Nº : 2615/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 047/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 124/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 047/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que altera a redação do preâmbulo e do art. 1º da Lei Complementar nº 170 de 05 de março de 2024 e dá outras providências (ID 39328).

A Procuradoria Geral do Município emitiu o Parecer Jurídico nº 670/2024, que opinou pela viabilidade técnica do Projeto de Lei Complementar (ID 39329).

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 pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; (destacamos)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do

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.



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 Cavalcante² “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 Pietro³ “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**⁴, 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. (...).⁵

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁶ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁷, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ 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”.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJE-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008.

⁶ 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)

⁷ 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.



decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁸.

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 Federal⁹.

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**;
(destacamos)

Acerca da competência para legislar sobre alteração de legislação em vigor, no sentido de ampliar a possibilidade de contratação de empréstimo junto a outras instituições senão a Caixa Econômica Federal conforme previsto no Projeto em análise, é necessário registrar que tal competência está estabelecida no dispositivo acima transcritos, pois, trata-se de projeto que trata de interesse local, sendo, portanto, de competência legislativa do Município.

Além dos dispositivos acima descritos, legislar sobre operações de crédito com Instituições financeiras públicas, também tem íntima relação com a autonomia do ente municipal conforme estabelece o art. 18 da Constituição.

No mesmo sentido da Constituição o inciso III, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município, 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 operações de crédito com Instituições financeiras públicas.**

Ainda sobre a competência para legislar sobre o tema, o inciso I, do art. 27, da Lei Orgânica do Município, aduz o seguinte:

(Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁸ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁹ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



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;
[...]

Assim, a alteração de lei que trata de autorização de operação de crédito, trata-se de assunto de interesse local, sendo assim, nos termos do art. 18, do inciso I, do art. 30, da Constituição e do III, do art. 22 e do inciso I, do art. 27, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, conclui-se que o Município de Araguaína detém competência para legislar sobre a matéria em debate.

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): “*Altera a redação do preâmbulo e do art. 1º da Lei Complementar nº 170 de 05 de março de 2024 e dá outras providências.*”; ii) é dividido em artigos e incisos (art. 10, I e II): é dividido em três artigos; e iii) possui previsão de entrada em vigor (art.8º): “*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*”

Assim, quanto a regularidade formal verifica-se que o projeto sob análise atende os requisitos da técnica legislativa, consoante estabelece a Lei Complementar nº 95/98.

Antes de adentrar ao mérito do projeto em análise, é necessário consignar o histórico da contratação de operação de crédito destinados a execução de obras civis e pagamento de contrapartida.

A Lei Complementar nº 155, de 17 de outubro de 2023, autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, destinados a execução de obras civis e pagamento de contrapartida, no montante de R\$ 67.072.357,24 (sessenta e sete milhões, setenta e dois mil e trezentos e cinquenta e sete reais e vinte e quatro



centavos).

Posteriormente, foi aprovada a Lei Complementar nº 158, de 30 de novembro de 2023, que alterou o art. 2º, da Lei Complementar nº 155.

Já a Lei Complementar nº 170, de 05 de março de 2024, autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, com garantia da União, revogou as Lei Complementares números 155 e 158/2023.

Por fim, o Projeto de Lei Complementar em análise tem o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 170/2024, no sentido de permitir que a contratação seja realizada com instituições financeiras públicas e não somente com a Caixa Econômica Federal, como outrora era previsto.

Assim, diante do histórico apresentado a autorização para a contratação da operação de crédito destinados a execução de obras civis e pagamento de contrapartida, se deu no ano de 2023, por intermédio da Lei Complementar nº 155/2023.

A alínea b, do inciso IV, do art. 38, da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe no último ano do mandato de Prefeito operações de crédito por antecipação de receita destinada a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. Sendo assim, **para evitar quaisquer questionamentos, sugere-se que o projeto em análise tenha previsão expressa de entrada em vigor somente no ano de 2025.**

Nesse contexto, considerando que a autorização se deu no ano de 2023, *in casu*, não há incidência do verbo autorizar previsto no art. 359-C, do Código Penal, sendo, portanto, legal o projeto em análise.

Por outro lado, o tipo em questão (art. 359-C, do Código Penal) é uma norma penal de conteúdo múltiplo, ou seja, caracteriza crime não só autorizar, mas também que ordenar a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato. Nesse contexto, nos termos que foi sugerido acima, também para que evite quaisquer questionamentos, **sugere-se que o projeto em análise tenha previsão expressa de entrada em vigor somente no ano de 2025.**

Nesse diapasão, considerando a sugestão de que o projeto entre em vigor somente no próximo ano, conclui-se que o projeto sob análise é constitucional e legal.



No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso I, 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:
[...]
XII – **Autorização para obtenção de empréstimos**; (destacamos)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre autorização para obtenção de empréstimo, deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais.

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).

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 047/2024, nos termos do art. 18, do inciso I, do art. 30 da Constituição, do inciso III, do art. 22, do inciso I, do art. 27 e do inciso XII, do art. 57, todos da Lei Orgânica do Município de Araguaína e da Lei Complementar nº 95/98, com a **SUGESTÃO** de que a entrada em vigor da lei seria somente no ano de 2025, para evitar quaisquer questionamentos sobre possível incidência da alínea b, do inciso IV, do art. 38, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 359-C, do Código Penal, sendo assim, sugere o devido prosseguimento nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise de decisão soberana.

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

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 09 dias do mês de dezembro de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA

Procurador-Chefe da Câmara Municipal¹⁰

¹⁰ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.



OAB/TO nº 12.216-A
Matrícula 1066731

Nº PROC.: 02615 - PLC 047/2024 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 004518 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 97367E6C528B22EF880EEEA4573D92754

