

PROCESSO Nº : 2631/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 052/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 138/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 052/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Araguaína – TO para o exercício financeiro de 2025 (ID 39434).

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

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “o parecer

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 CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-



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 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

DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º 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 TJDFT. (...) 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)

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



razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁹.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo o § 2º, do art. 165, da Constituição, compreenderá as metas e prioridades da administração pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A partir do esclarecimento sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias, insta anotar que a análise jurídica do projeto em debate perpassa pela **competência**, pela **regularidade formal** e pela **regularidade material**.

Quanto a **competência** o art. 18, da Constituição estabelece a autonomia dos entes federativos, dentre eles os entes municipais, vejamos:

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. (destacamos)

Nesse contexto, verifica-se que a competência para dispor da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ente municipal é o próprio Município de Araguaína, em decorrência da sua autonomia.

Além de decorrer da autonomia do ente federativo, o estabelecimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, também caracteriza assunto de interesse local, nos termos do inciso I, do art. 30, da Constituição:

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

Também vale destacar que o inciso I, do art. 165, da Constituição prevê o seguinte:

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]
II - as diretrizes orçamentárias;

Dessa forma, de acordo com a Constituição, especialmente o art. 18,

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



o inciso I, do art. 30 e o inciso II, do art. 165, deflui que a competência legislativa para estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias é do próprio Município.

Sobre a competência para legislar acerca de interesse local e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orgânica do Município de Araguaína, prevê o seguinte:

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;**

[...]

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;

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;

[...]

III – **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), dentro dos prazos legais, bem como créditos adicionais suplementares e especiais; (destacamos)

Assim, sobre **competência para legislar** a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo o art. 18, o inciso I, do art. 30 e o inciso II, do art. 165 da Constituição, bem como os incisos III e XIII, do art. 22 e os incisos I e III, do art. 27, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, é do Município de Araguaína.

Acerca da **regularidade formal** do projeto, 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, de natureza nacional¹⁰, ou seja, com aplicação a todos os entes da federação, inclusive o ente municipal conforme o caso.

¹⁰ PEREIRA, Diogo Esteves. A natureza da Lei Complementar 96/98. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/420136/a-natureza-da-lei-complementar-95-98> Acessado 10dez2024.



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

i) possui a parte preliminar (art. 3º, I): Epígrafe, emenda, preambulo, enuncia o objeto da lei e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas – art. 1º;

ii) possui a parte normativa (art. 3º, II): do art. 2º ao art. 30º;

iii) possui a parte final (art. 3º, III): do art. 31º ao art. 41º;

iv) é dividido em artigos, parágrafos e incisos (art. 10, I e II): é dividido em quarenta e um artigos; e

v) possui previsão de entrada em vigor (art.8º): “Art. 41º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Ainda sobre a regularidade formal, o inciso I, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98, prevê que: “a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;”. Ocorre que o projeto, está em desacordo com o que prevê o citado dispositivo legal, pois, foram incluídos os artigos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º e 41º ao invés de artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41, conforme determina a norma.

O inciso II, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98, estabelece que: “os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;”. Ocorre que no projeto em questão não foi observada a citada norma na inclusão de alíneas no § 3º, do art. 4º, ao invés de inciso.

Assim, quanto a **técnica legislativa**, constata-se que o projeto em exame atende os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 95/98, com **EXCEÇÃO**, da numeração de seus artigos 10 até o 41 e no desdobramento do § 3º, do art. 4º, em alíneas ao invés de incisos, que não observaram, respectivamente, os incisos I e II, do art. 10 da Lei Complementar nº 95/98.



Sobre a iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme transcrito acima, segundo o inciso II, do art. 165, da Constituição, é do Chefe do Executivo, ou seja, no caso do Município, do Prefeito.

No tocante a iniciativa de projeto de lei que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orgânica do Município de Araguaína, no inciso III, do art. 63 e no inciso XV, do art. 95 preveem o seguinte:

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; (destacamos)

Art. 95. **Compete privativamente ao Prefeito Municipal:**
[...]
XV – **enviar à Câmara os projetos de lei** de Plano Plurianual, **de Diretrizes Orçamentárias** e Orçamento Anual; (Destacamos)

Sendo assim, conclui-se que se a iniciativa para propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos da Constituição e da Lei Orgânica do Município de Araguaína.

Ainda sobre a regularidade do projeto em exame, é necessário registrar que o inciso XI, do art. 5º, da Lei Complementar Municipal nº 09, de 26 de setembro de 2013, que prevê que incumbe a Procuradoria-Geral do Município examinar anteprojetos de leis de iniciativa do Poder Executivo. Ocorre que não consta no feito documento que demonstra o exame do projeto pela Procuradoria do Município, motivo pelo qual sugere-se que seja suprima tal irregularidade.

A respeito da **regularidade material** do projeto em análise, conforme já dito, o § 2º, do art. 165, da Constituição define o objeto da lei de diretrizes orçamentárias, qual seja as metas e prioridades da administração pública e estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

O § 1º, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que 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.

Ainda sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os requisitos a serem atendidos como equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivado, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, bem como, o anexo de metas fiscais.

Quanto aos anexos de metas fiscais, constata-se que foram devidamente apresentadas juntamente ao projeto em exame, conforme consta nos documentos de ID números 39435, 39436, 39437, 39438, 39439, 39440, 39441, 39442, 39443, 39444, 39445 e 39446.

Diante de tudo conclui-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar em consonância com o Plano Plurianual e também deve estabelecer os parâmetros e diretrizes necessárias para a elaboração da lei orçamentária anual.

Dessa forma, quanto aos aspectos materiais não há reparos a ensejar registro, motivo pelo qual entendo que o presente projeto está apto a prosseguir sua regular tramitação. Assim, conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto em exame com as ressalvas acima apresentadas quanto as irregularidades formais.

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 052/2024, nos termos do art. 18, do inciso I, do art. 30, do inciso II e do § 2º, do art. 165, todos da Constituição, dos incisos III e XIII, do art. 22, dos incisos I e III, do art. 27, do inciso III, do art. 63 e do inciso XV, do art. 95, todos da Lei Orgânica do Município de Araguaína, da Lei Complementar nº 95/98 e do § 1º, do art. 1º e do art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as seguintes **RESSALVAS:**



- a) que seja corrigida a numeração dos artigos 10º ao 41º, para artigos 10 a 41, conforme preconiza o inciso I, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98;
- b) que seja corrigido o desdobramento do § 3º, do art. 4º, do projeto em incisos nos termos do inciso II, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98, e não em alíneas conforme posto;
- c) que seja observado o inciso XI, do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 09, de 26 de setembro de 2013, que prevê que incumbe a Procuradoria-Geral do Município examinar anteprojetos de leis de iniciativa do Poder Executivo, tendo em vista que não consta nos autos documento que demonstra o exame do projeto pela Procuradoria do Município.

Por fim, 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 14 dias do mês de dezembro de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA

Procurador-Chefe da Câmara Municipal¹¹

OAB/TO nº 12.216-A

Matrícula 1066731

¹¹ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

