

**PROCESSO Nº** : 2632/2024.  
**REFERÊNCIA** : Projeto de Lei nº 053/2024.  
**AUTOR** : Poder Executivo Municipal.

## **PARECER<sup>1</sup> JURÍDICO nº 139/2024 - ProcJur/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 053/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que estima a receita e fixa a Despesa do Município de Araguaína – TO, estabelecendo o Programa de Trabalho para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências (ID 39448).

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.

<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.



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. (...).**<sup>5</sup>

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

<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”.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</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>7</sup> 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)

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



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>9</sup>.

### 3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Lei Orçamentária Anual, segundo o § 5º, do art. 165, da Constituição, compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o orçamento de investimento que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito de voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

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 estabelecer a Lei Orçamentária Anual 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 Orçamentária Anual, 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 III, do art. 165, da Constituição prevê o seguinte:

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



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

[...]

**III - os orçamentos anuais;**

Dessa forma, de acordo com a Constituição, especialmente o art. 18, o inciso I, do art. 30 e o inciso III, do art. 165, deflui que a competência legislativa para estabelecer a Lei Orçamentária Anual é do próprio Município.

Sobre a competência para legislar acerca de interesse local e da Lei Orçamentária Anual, 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 Orçamentária Anual, segundo o art. 18, o inciso I, do art. 30 e o inciso III, 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 nacional<sup>10</sup>, ou seja, com aplicação a todos os entes da federação, inclusive o ente municipal conforme o caso.

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. 7º;

iii) possui a parte final (art. 3º, III): do art. 8º;

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

v) possui previsão de entrada em vigor (art.8º): “Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de primeiro de janeiro de 2025, revogada as disposições em contrário.”

Assim, quanto a **técnica legislativa**, constata-se que o projeto em exame atende os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 95/98.

Sobre a iniciativa da Lei Orçamentária Anual, conforme transcrito acima, segundo o inciso III, 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 Orçamento Anual, 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:**  
[...]

<sup>10</sup> 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.



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 Orçamentária Anual 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 § 5º, do art. 165, da Constituição afirma que a Lei Orçamentária Anual compreenderá, no caso do ente municipal: o orçamento fiscal referente aos Poderes Executivo e Legislativo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o orçamento de investimento das empresas do Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ainda sobre o projeto de lei orçamentária anual, o § 6º, do art. 165, da Constituição aduz que será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, que foi juntado no documento de ID 39448, Anexo 1 – Demonstrativo de Receita e Despesa segundo as categorias econômicas.

Por seu turno, o § 7º, do art. 165, da Constituição estabelece que o orçamento anual deve ser compatibilizado com o plano plurianual. E o § 8º, do mesmo artigo, prevê que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 5º e seguintes estabelece os critérios a serem atendidos pela lei orçamentária anual, dentre eles a



observância do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas, reserva de contingência e medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

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 a ressalva acima apresentada quanto as irregularidades formais.

#### 4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 053/2024, nos termos do art. 18, do inciso I, do art. 30, do inciso III e dos §§ 5º, 6º, 7º e 8º 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 art. 5º e seguintes, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a **RESSALVA** 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 Municipal<sup>11</sup>

OAB/TO nº 12.216-A

Matrícula 1066731

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

