

PROCESSO Nº : 2669/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 054/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 145/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 054/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que altera o artigo 15 da Lei nº 3.443 e artigo 5º da Lei 3.444, ambas de 18 de dezembro de 2023 e dá outras providências (ID 39901).

A Procuradoria Geral do Município se manifestou por intermédio do Parecer Jurídico nº 776/2024, e opinou pela viabilidade técnica do Projeto de Lei (ID 39902).

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**,

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.



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



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

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.

Já 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 a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, 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 legislar sobre a

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.



Lei de Diretrizes Orçamentárias e 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 de Diretrizes Orçamentárias e 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 os incisos II e III, do art. 165, da Constituição preveem o seguinte:

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

[...]

II - as diretrizes orçamentárias

III - os orçamentos anuais;

Dessa forma, de acordo com a Constituição, especialmente o art. 18, o inciso I, do art. 30 e os incisos II e III, do art. 165, deflui que a competência legislativa para legislar sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual é do próprio Município. Assim, se o município tem competência para estabelecer a LDO e a LOA, conseqüentemente detém competência para alterar seus dispositivos.

Ainda, sobre a competência para legislar acerca de interesse local e da Lei de Diretrizes Orçamentárias 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 alterar** a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, segundo o art. 18, o inciso I, do art. 30 e os incisos II e 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 nacional¹⁰, 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, preâmbulo, enuncia o objeto da lei e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas – art. 1º e 2º;

ii) possui a parte normativa (art. 3º, II): do art. 1º e art. 2º;

iii) possui a parte final (art. 3º, III): do art. 3º e 4º;

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

v) possui previsão de entrada em vigor (art.8º): “Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Ainda sobre a regularidade formal, o inciso I, do art. 10, da Lei

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.



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, foi incluído o artigo 15º ao invés de artigo 15, conforme determina a norma.

Assim, quanto a **técnica legislativa**, constata-se que o projeto em exame atende os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 95/98, com a **RESSALVA** da inclusão do art. 15º ao invés de art. 15.

Sobre a iniciativa da LDO e da LOA, conforme transcrito acima, segundo os incisos II e III, do art. 165, da Constituição, é do Chefe do Executivo, ou seja, no caso do Município, do Prefeito, conseqüentemente a iniciativa para alteração também é do Prefeito.

No tocante a iniciativa de projeto de lei que estabelece Diretrizes Orçamentárias e o 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:**
[...]
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 alteração a Lei de Diretrizes Orçamentárias e 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.

A respeito da **regularidade material** do projeto em análise, conforme já dito, o § 8º, do art. 165, da Constituição prevê que: *“A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”*

Dessa forma, conclui-se que a Constituição permite a autorização para abertura de créditos suplementares, conforme previsto no projeto em



análise.

O inciso V, do art. 167, da Constituição prevê que é vedado a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Aqui o projeto em exame altera as normas orçamentárias com o objetivo de ter autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, ou seja, está em consonância com a Constituição.

Na mesma linha o art. 42, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que os créditos suplementares serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo. Aqui, o projeto em exame trata-se de autorização, que deverá ser instrumentalizada por intermédio do competente Decreto.

A respeito dos créditos adicionais, o art. 40, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientes dotadas na Lei de Orçamento.

O inciso I, do art. 41, aduz que se classificam em créditos adicionais os suplementares, destinados a reforço de dotações orçamentárias, conforme o caso em exame.

Quanto as exigências para abertura dos créditos suplementares o art. 43, da citada Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os requisitos que estão também previstos na norma em debate.

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 054/2024, nos termos do art. 18, do inciso I, do art. 30, dos incisos II e III e do § 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 dos artigos 40 e seguintes, da Lei nº 4.320/1964, com a **RESSALVA** que seja corrigida a



numeração do art. 15º, para art. 15, conforme preconiza o inciso I, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98;

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 23 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.

