

PROCESSO Nº : 0390/2025.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 009/2025.
AUTOR : Vereador Ygor Cortez.

PARECER JURÍDICO nº 043/2025 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 009/2025, que **“Cria o programa de auxílio administrativo e jurídico aos idosos e pessoas com deficiência durante o processo de aposentadoria e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador YGOR CORTEZ.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)¹ desta Casa, sendo devidamente protocolada e encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer, conforme previsto no artigo 179, inciso III, do Regimento Interno².

É o relato do essencial. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a **análise técnico-jurídica**, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei nº 009/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal³ e conforme as atribuições previstas nos artigos 155 e 156 do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 425/2024).

A priori, é necessário admitir que no procedimento prévio de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto sob três perspectivas elementares: **I) A matéria**

¹**Art. 157.** Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integridade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

² **Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - enviado Procuradoria Jurídica;

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios; **II)** O respeito a rígida observância das preferências quanto a iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; **III)** A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

Alberto de Magalhaes Franco Filho ensina que "(...) o controle prévio e 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 legislativa (...)"

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo parlamentar nesta Casa de Leis. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

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 Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto de Lei nº 009/2025 institui, no âmbito de Município de Araguaína, o Programa de Auxílio Administrativo e Jurídico ao Idoso e à Pessoa com Deficiência durante o Processo de Aposentadoria, com a finalidade de prestar assistência gratuita a essas pessoas que necessitem de orientação e apoio no processo de aposentadoria. (artigo 1º).

Ou seja, o projeto em análise trata da **criação de um novo serviço público municipal**, criando um programa que visa fornecer um suporte consultivo para esclarecer dúvidas relacionadas aos direitos previdenciários e procedimentos necessários para a aposentadoria, limitando suas ações a orientações e informações gerais. (art. 2º, parágrafo único).

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



O artigo 4º do projeto prevê ainda que “O Programa instituído por esta Lei será coordenado pela Secretaria de Assistência Social do Município de Araguaína em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e demais entidades representativas do idoso e da pessoa com deficiência.”.

Acerca da competência legislativa municipal, a Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;*

*II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber”*

Nesse sentir, apesar de tratar de interesse local, o projeto se revela verticalmente incompatível com a Constituição, posto que, está disciplinando matéria própria de **gestão pública**, em atos concretos de administração municipal, **cuja iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo**, a partir da análise de critérios de oportunidade e conveniência, avaliando a necessidade e o modo de concretização de providências na área da saúde e da educação.

A norma interfere na organização administrativa quando trata da forma como deve ser desenvolvido o projeto, determinando ações para o poder executivo municipal. Caracterizando interferência do Legislativo na organização administrativa.

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão administrativa e execução de serviços públicos**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo, conforme o disposto no artigo 27, §1º, inciso II, alínea ‘b’, da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa, matéria orçamentária e **serviços públicos**;

[...]

Art. 65. (...).

Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber **são aplicáveis ao Prefeito municipal**.



(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:

“**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

[...]

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**;

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

XII – dispor sobre a estruturação, **atribuições** e funcionamento **dos órgãos da Administração Municipal**;

(...)

XXIX – praticar os demais atos de Administração, nos limites da competência do Executivo;

[Grifou-se]

Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente) aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(...) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003)

“(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008)

Assim, **em que pese a louvável iniciativa estampada na presente propositura**, o ato normativo é verticalmente incompatível com nossa sistemática constitucional, sobretudo por instituir serviço público inexistente e impor formas de conduta aos órgãos municipais no que diz respeito à prestação do serviço elencado.



É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, **ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.**

Sobre o tema, vale colacionar aqui os ensinamentos do renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Muito embora **este projeto de lei traga em seu texto uma proposta que atenda os anseios sociais**, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a esfera da **gestão administrativa**, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes. Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta **vício de iniciativa**.

Ao atribuir responsabilidades ao Executivo Municipal e determinar a forma de execução das atividades, inclusive com geração de custos ao erário, está ingressando em tema próprio de organização administrativa (art. 61, §1º, II, “b”, CF/88), adentrando na seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura das unidades de saúde.



Sobre projetos de lei que geram despesas ao município, a Lei Orgânica Municipal assim estabelece:

Art. 59. (...)

Parágrafo único. **O projeto de lei que implique em despesa** deverá ser acompanhado de indicação das respectivas dotações orçamentárias especificadas no orçamento de vigência. (Grifou-se)

Vale destacar que o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo **não obstaculiza a tramitação de projetos de lei**, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual, na forma do artigo 167, I, da CF/88. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que “*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 nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Sucedede-se que, muito além de apenas criar despesas ao Executivo, o Projeto de Lei nº 009/2025 objetiva a criação de novas atribuições permanentes para as repartições públicas.

Nesse sentido, a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL **DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores **determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.)**, uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a **estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos**, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015). Grifo nosso.**



Destarte, apesar de ser **RELEVANTE SOB O PONTO DE VISTA MATERIAL**, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos que atribuam obrigações até então inexistentes, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa.

Mostra-se elogiável a iniciativa do Nobre Vereador, pois se trata de matéria de **grande importância** para a comunidade araguaíense. Assim, **recomenda-se** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: **REQUERIMENTO**, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

4. PROCESSO LEGISLATIVO E REGRAS REGIMENTAIS

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)⁶ desta Casa.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 58, da Lei Orgânica Municipal. É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º⁷, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 79, R. I.); **Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento** (art. 80, R. I.); **Obras, Serviços e Servidores Públicos, Mobilidade Urbana e Meio Ambiente** (art. 81, R. I.); **Saúde e Assistência Social** (art. 83, R. I.); **Defesa e Direito das Mulheres, Crianças, Adolescentes e dos Idosos** (art. 84, R. I.) e a de **Direitos Humanos, Cidadania, Defesa do Consumidor e Minorias** (art. 85, R. I.); e a de para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

⁶Art. 157. Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integralidade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

⁷ Art. 45. O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.



Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

5. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria **RECOMENDA** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: **REQUERIMENTO**, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

OUTROSSIM, ressalvado o vício de iniciativa (art. 63, III da Lei Orgânica Municipal) **esmiuçado no corpo do parecer**, o projeto reúne os elementos formais essenciais exigidos para a sua regular tramitação junto a esta Casa de Leis, nos termos da Lei Orgânica deste Município, de seu Regimento Interno, e os aqui expostos.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 13 dias do mês de março de 2025.

ALANA BEATRIZ SILVA COSTA
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal
OAB/TO sob o n. 009237

