

PARECER¹ JURÍDICO nº 036/2023 - ProcJur/CMA

Referência² : Projeto de Lei Ordinária
Proc. Administrativo : 259/2023
Proponente³ : Vereador Ygor Cortez
Destinatário : Secretaria Administrativa

Nos termos do Enunciado nº 1, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União⁴, se tem que “as manifestações consultivas devem dar-se principalmente sob a forma de Parecer, reservando-se a Nota para hipóteses caracterizadas por análise de questão jurídica repetida ou de resolução simplificada, salvo as situações em que a utilização de Parecer decorra de observância de previsão normativa específica”, sendo esse o perfil adotado.

DO RESUMO

Trata-se de **consulta jurídica**⁵ acerca do **projeto de lei ordinária nº 010/2023**, de autoria do ilustre vereador YGOR SOUSA CORTEZ, que **institui o dia municipal da Juventude Cristã e inclui no calendário oficial de eventos do Município de Araguaína**.

O projeto vem acompanhado da respectiva assinatura do proponente, em obediência ao artigo 76, inciso III, do Regimento Interno deste Poder⁶.

Na justificativa⁷ vem descrito que “(...) *O Papa João Paulo II (1920-2005) tinha um carinho muito especial pelos jovens e, com certeza, o carinho era recíproco. Escreve muito a eles, tem um olhar profundo e aguçado às problemáticas que enfrentam e, longe de ser indiferente, lutava por buscar junto soluções aos desafios que enfrentavam. Sabia que nos jovens está colocado o tesouro do futuro, tanto da sociedade, como da humanidade e da Igreja O que se colherá amanhã, virá da sementeira dos jovens hoje. É a juventude que permeia toda a vida, o entusiasmo de viver, que se reflete em todos os aspectos da vida humana. O Papa Wojtyla faz questão de deixar isto claro: “Vocês, jovens, encarnam precisamente esta juventude: vocês são a juventude das nações e das*

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 O preâmbulo consiste na indicação do número da peça e de seu respectivo ano, do número do processo e do interessado. (...) Insta asseverar que o preâmbulo é um requisito bastante importante, pois, a partir dele, visualiza-se, rapidamente, os elementos identificadores da peça, permitindo ao leitor saber se está a tratar de um parecer ou outro documento.

³ Regimento Interno da CMA - Art. 68 - Considerar-se-á autor da proposição para efeitos regimentais, o seu primeiro signatário.

⁴ Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016

⁵ Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, em seu artigo 11: “As Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo”, assim usado como parâmetro para fixar a competência de consultoria da Procuradoria Jurídica.

⁶ Regimento Interno da CMA - Art. 76 - Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III - assinados pelo seu autor;

⁷ Regimento Interno da CMA - Art. 76 - Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) § 1º - os projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita.



sociedades, a juventude de todas as famílias e da humanidade inteira; vocês são também a juventude da Igreja. (...)”.

Ausente pedido de urgência e relevância pelo proponente.

Devidamente protocolado nesta Casa, o projeto fora remetido a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes artigo 37, inciso IV, da Resolução nº 332, de 11 de Abril de 2016, alterada pela Resolução nº 386, de 5 de Janeiro de 2022⁸. De forma sintetizada, é o relato.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

INTRODUÇÃO

Em **primeiro momento**, necessário admitir que no procedimento prévio⁹ de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto¹⁰ sob três perspectivas elementares:

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

Alberto de Magalhães Franco Filho¹¹ ensina que "(...) *O controle prévio é realizado*

⁸ Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotada de autonomia funcional, vinculada 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;

⁹ Segundo Raquel de Bastos Rezende Ribeiro Freire, "(...) O controle de constitucionalidade pode ser prévio ou preventivo, repressivo ou posterior. Será prévio ou preventivo quando incidir na fase de elaboração, na fase de projeto da lei ou do ato normativo. (...) Sendo prévio ou preventivo, o controle de in(constitucionalidade) incidirá na fase legislativa da lei ou ato normativo, podendo ser político ou judicial. Será político quando realizado pelo poder legislativo no âmbito da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) ou pelo executivo, através do Veto. (...)". Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-sobre-controle-de-constitucionalidade/>.

¹⁰ STF. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04)". (...). (MS 32033, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)

¹¹ <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-controle-de-constitucionalidade-de-normas-municipais/>



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 casa legislativa. (...)”.

Em **segundo momento**, é salutar esclarecer que **não cabe a esta douta Procuradoria apreciar o mérito ou a conveniência da proposta legislativa apresentada**¹², estando tal seara restrita ao entendimento dos nobres integrantes desta Casa de Leis.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante¹³ *"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"*.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴ leciona que *"o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração"*.

Trata-se, assim, de **ato administrativo**¹⁵, 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. (...).

¹² BPC nº 7 - Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

¹³ CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁵ 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".



(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

Esse interesse, não está apenas limitado ao definido pelo Código de Defesa do Consumidor, num conceito mais restritivo, em seu artigo 81, inciso II, mas sendo sim aquele lecionado por Mancuso¹⁶, vejamos:

- (i) **Interesse pessoal do grupo em que o interesse coletivo corresponde ao próprio interesse da pessoa jurídica**, isto é, não se trata dos interesses que, unidos, levaram a formação do grupo, mas de interesses do grupo em si mesmo. Esse interesse aqui não é propriamente coletivo, pois trata-se do interesse pessoal e direto da entidade;
- (ii) **Interesse coletivo como "soma" dos interesses individuais, acepção na qual tem-se um interesse coletivo apenas em sua forma**, na essência continua a existir apenas um direito individual, cujo exercício se dá de forma coletiva;
- (iii) **Interesse coletivo como síntese de interesses individuais, esses tidos como os verdadeiros interesses coletivos**, posto que nascem da convergência de valores individuais, cuja semelhança e identidade são direcionados para um fim comum que une o grupo. Trata-se de síntese e não de mera soma, na medida em que transforma interesses individuais originários em uma nova realidade, na qual existe um verdadeiro ideal coletivo;

No entendimento do professor Salomão Ismail Filho¹⁷ "o interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano".

José Sérgio da Silva Cristóvam¹⁸ define que "o interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático".

Em **terceiro momento**¹⁹, é razoável admitir que "(...) o processo legislativo é o conjunto

¹⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para agir. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁷ FILHO, Salomão Ismail. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>

¹⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: algumas considerações. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4454, 11 set. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480>. Acesso em: 4 nov. 2022.

¹⁹ RÉGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.



de atos que garante a legitimidade da lei e dos atos normativos, notadamente porque, na confecção dessas normas, há documentação dos projetos, dos debates, dos pareceres, das audiências públicas, da votação, da sanção ou do veto do Chefe do Poder Executivo, da promulgação, da publicação e de quaisquer outros documentos pertinentes aos mais diversos casos, que atestem a regular tramitação do projeto que deu origem à lei. (...)”.

Fabrizio Rebelo²⁰, por sua vez, tece considerações críticas sobre o tema, admitindo que “(...) o processo legislativo não se esgota no plano técnico. Acima de tudo, é um fenômeno permeado politicamente, diretamente afetado pelas ideologias dominantes nos representantes da sociedade ao tempo de seu desenvolvimento. Com isso, muitas vezes a discussão de uma nova norma jurídica toma por base, não sua valia social ou tampouco sua estrita compatibilidade para com a Constituição da República, e sim o mais puro anseio ideológico de momento. (...)”.

Em outras palavras, mesmo com o período de incubação inconstitucional, o Judiciário ainda não consegue reconhecê-lo e enterrar a proposta de onde se originou, pois quando se trata de um projeto de lei, sua avaliação judicial, do ponto de vista da constitucionalidade, limita-se ao próprio processo, o chamado conteúdo normativo.

Assim, em se tratando de parecer enunciativo **adota natureza jurídica de consulta**²¹ e, portanto, facultativa, **não vinculando a autoridade ao parecer proferido**²², desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo²³.

DO PEDIDO DE URGÊNCIA

Ausente pedido de urgência pelo proponente.

DA LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DO PROJETO

Pois bem, feitas tais considerações iniciais, **no aspecto da legitimidade** a propositura

²⁰ REBELO, Fabricio. A falta de um controle prévio de constitucionalidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3889, 23 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26766>. Acesso em: 1 nov. 2022.

²¹ 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)

²² 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)

²³ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.



do presente projeto de lei é de **alçada que cabe a membro do Poder Legislativo**²⁴, posto que obedece ao definido no artigo 56, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020²⁵, notemos:

Art. 56. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição da República e nesta Lei Orgânica.

Integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*, do Regimento Interno²⁶ desta Casa. Necessário é salientar que o presente projeto de lei, a par de seu objeto, **não pode ser interpretado como usurpação de iniciativa**, sob alegação de afronta ao artigo 63, incisos I, II, III e III²⁷, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, eis por que **o referido projeto tem tema diverso**.

Acerca da interpretação dos dispositivos que preveem a competência privativa para iniciativa de lei, estes devem guardar harmonia com as demais normas de mesma estatura, não podendo desconsiderar o **princípio da unidade da Constituição**²⁸, o qual preconiza que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.

²⁴ Art. 26 da Lei Orgânica do Município de Araguaína. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta por vereadores, eleitos pelo sistema proporcional, na forma da lei.

²⁵ Dispõe sobre a revisão geral da lei orgânica do município de Araguaína – TO, promulgada em 05/04/1990, dando-lhe nova redação em todo o seu texto, e dá outras providências.

²⁶ Art. 74. A iniciativa dos Projetos de Leis, cabe a qualquer Vereador, aos eleitores inscritos no município através de iniciativa popular, (Art. 50 da Lei Orgânica Municipal) e ao Prefeito, sendo privativa deste a proposta orçamentária e as que criem cargos, funções ou empregos públicos e aumentem vencimentos dos funcionários do Executivo Municipal.

²⁷ Art. 63. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a fixação ou aumento da respectiva remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – organização administrativa, matéria orçamentária e tributária, e de serviços públicos municipais; IV – criação, extinção, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

²⁸ Segundo Enio Moraes da Silva, Procurador do Estado de São Paulo, Mestre em Direito Comparado pela *University of Florida*, Professor de Direito Constitucional da UNIP, Membro do IBAP, uma interpretação baseada somente em partes do texto constitucional não pode ser tida como plenamente válida, posto que ao compará-la com o todo da Constituição resultado diverso poderá ser obtido. E isto tem ocorrido com frequência em questões ligadas aos conflitos de competências em matéria ambiental, onde o intérprete tem se valido tão somente das normas constitucionais que cuidam da repartição de competências entre os entes da federação. É lógico que as regras de competências exercem papel relevante na solução desses conflitos, mas não são elas as únicas disposições da Constituição que concorrem para esse mister. Existem, por exemplo, princípios maiores, contidos na Constituição, que devem reger a resolução desses conflitos, especialmente aqueles princípios que visam a preservação de valores fundamentais da sociedade, os quais não podem ser negligenciados ou violados pela solução adotada pelo intérprete. O princípio da unidade da Constituição é um princípio de interpretação constitucional, desenvolvido a partir de uma postura metódica hermenêutico-concretizante, ponto de referência obrigatório da teoria da interpretação constitucional. Ele visa evitar contradições entre as normas do Código Maior. Para explicar esse princípio, nos valem das lições de J.J. Gomes Canotilho, que assevera que “o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio de autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios”.



A esse respeito já se manifestou o C. Supremo Tribunal Federal no sentido de que somente as matérias taxativamente previstas é que comportam alegação de usurpação de iniciativa, ainda que venham a criar novas obrigações ao Poder Executivo, vejamos:

(...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, **tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.**

(**ADI 2.583**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011)

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 878.911 RG**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016)

Tal situação é sanada quando se analisa, de forma conjunta, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos, Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF.** Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

(**ADI 20566922920168260000** - São Paulo - Órgão Especial - Relator Márcio Bartoli - 03/08/2016)

A proposta em relevo, de origem parlamentar, não se confunde com as competências privativas do chefe do Poder Executivo, importando em admitir pela **legitimidade do digno proponente acerca do projeto ora analisado.**

DO OBJETO DO PRESENTE PROJETO DE LEI

Naquilo que se trata neste tópico é necessário avaliar (a) adequação quanto as normas gerais da Lei Orgânica do município, (b) adequação quanto a estrutura fixada pela lei complementar nº 95/98, (c) adequação quanto a lei de responsabilidade fiscal, e (d) da fundamentação acerca do objeto do presente projeto de lei. Vejamos:



ADEQUAÇÃO AS NORMAS GERAIS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Em relação à matéria versada na propositura, esta encontra guarida no texto da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, especificamente no teor daquilo previsto no artigo 174, § 3º, e artigo 208.

Logo, a princípio, o projeto é devido.

ADEQUAÇÃO A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Segundo Eduardo de Carvalho Rêgo²⁹:

“(…) a uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade do legislador ao elaborar as leis. Isto é, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos. Assim, faz-se mister que a lei possua sempre epígrafe, ementa e preâmbulo, devendo seu texto ser composto por artigos e, quando necessário, parágrafos, incisos e alíneas. (…)”.

A lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1996³⁰, em seu artigo 3º, define que toda lei³¹ deve ser assim organizada:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

- I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
- III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

No projeto em tela **não existe correção** a ser realizada.

ADEQUAÇÃO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O projeto não implica em renúncia de receita ou aumento de despesa pelo Poder Público,

²⁹ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.

³⁰ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

³¹ André Franco Montoro ensina que “a expressão ‘lei jurídica’ pode ser empregada em dois sentidos diferentes. Um, restrito, é equivalente à lei escrita; nesse sentido ‘lei’ (direito escrito) opõe-se ao ‘costume jurídico’ (direito não escrito). Em outra acepção, ampla, o vocábulo a ‘lei’ abrange todas as normas jurídicas: lei escrita, costume jurídico, jurisprudência e etc”. (MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008)



posto se tratar de data comemorativa, sem caracterização de feriado. Aquelas despesas que apenas mantêm as ações governamentais já criadas não devem ser precedidas de estudo do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do respectivo ordenador de despesas, exceto quando houver aumento de despesa proveniente da prorrogação daquela criada por prazo determinado (artigo 17, § 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal)³².

DA FUNDAMENTAÇÃO ACERCA DO PROJETO DE LEI

Por outro lado, **o presente projeto de lei atua em conveniência** com os próprios termos da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, **assim, constitucionalmente válida a presente propositura**, ou seja, é de se considerar que a proposta em tela é materialmente compatível com a disciplina constitucional prevista na Carta Política³³ de 1988.

No **tocante ao cabimento do tema, afeto aos municípios**, se tem, de início, que a Constituição Federal fixa a capacidade legislativa do município de legislar sobre assuntos de interesse local, vejamos:

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

Somado a isso, a Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, ainda prevê:

Art. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

IV – assegurar o livre exercício dos cultos religiosos e suas liturgias, nos templos e/ou espaços públicos, conforme o disposto na Constituição Federal nos termos do artigo 5º, inciso VI, c/c o art. 19, incisos I, II e III, c/ o art. 30, incisos I e II do mesmo diploma constitucional;

(...)

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 adaptá-la à realidade do município;

³² Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG. Secretaria da Fazenda – Subsecretaria do sistema de controle interno – departamento de normas técnicas. Instrução Normativa nº 32, de 20 de junho de 2012. Aprova o Manual sobre o Impacto Orçamentário-Financeiro a ser utilizado pela Administração Direta, pelas Autarquias e Fundações. 1ª edição. 2012.

³³ MARTINEZ, Vinício Carrilho. O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988. 1ª edição. Editora Thoth, 2021.



No contexto de países democráticos, a descentralização do exercício do poder estatal, compreendendo a distribuição de competências legislativas, administrativas e recursos públicos entre os entes federativos, **guarda relação de reciprocidade com o instituto do federalismo.**

Por sua vez, acerca do interesse local exigido como requisito para atuação legislativa municipal, **o tema é diretamente afeto a própria organização do município**, o que, por óbvio, atrai a condição de interesse local atinente a previsão constitucional.

Assim, temos que nos termos da obra de Hely Lopes Meirelles, atualizada pelo professor Giovanni da Silva Corralo³⁴, "(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (...)".

A proposta em relevo, de origem parlamentar, institui o dia municipal de incentivo e reconhecimento do teatro, caso em que **a criação não implica em reconhecimento de feriado, configurando data sem suspensão de atividade laboral**, portanto, ausente afronta a Lei Federal nº 9.093, de 12 de setembro de 1995³⁵ ou a Lei Federal nº 605, de 5 de janeiro de 1949³⁶, importando em admitir pela **legalidade do projeto ora analisado.**

Nesse sentido temos a correta interpretação dada pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.517, de 25 de fevereiro de 2014, que institui no Município de Catanduva o dia do pastor evangélico e inclui a data no calendário oficial de eventos municipais. **Mera criação de data comemorativa é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores. (...)**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2241247-21.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 02/03/2016; Data de Registro: 03/03/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.291, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, que "**institui no calendário oficial do município a celebração da campanha 'Julho Verde' e dá outras providências**" – Lei que, ao instituir aludida data comemorativa, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não viola o princípio da separação de poderes (ao instituir a data comemorativa), mas invade a esfera da gestão administrativa, ao impor

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 19. Ed. Atualizada por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

³⁵ Dispõe sobre feriados.

³⁶ Repouso semanal remunerado e o pagamento de salário nos dias feriados civis e religiosos.



atribuições ao Poder Executivo, em seu art. 2º, incisos I e II – Artigo 2º, incisos I e II da Lei 10.291/2020 que impõe ao Poder Executivo a realização, "durante o mês de julho de cada ano", "nas escolas públicas do Município", de "atividades e debates que terão como objetivo: I – conscientizar as crianças das necessidades de cuidados precoces e dos bons hábitos para evitar o câncer; (...)

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2216625-96.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/09/2021; Data de Registro: 07/10/2021)

(...) **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.454, de 25.03.15 do Município de Santana de Parnaíba. Cria Dia do Professor de Educação Física. Mera data comemorativa. Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'.** Fonte de custeio. Suficiente a genérica. Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. Ação improcedente, na parte conhecida.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2210517-27.2015.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/04/2016; Data de Registro: 04/05/2016)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.517, de 25 de fevereiro de 2014, que institui no Município de Catanduva o dia do pastor evangélico e inclui a data no calendário oficial de eventos municipais. **Mera criação de data comemorativa é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores. (...)**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2241247-21.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/03/2016; Data de Registro: 03/03/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.507, de 15 de agosto de 2019, do Município de Mauá, que "institui a 'Semana Municipal de Conscientização e Prevenção à Anorexia Nervosa e Bulimia Nervosa', a qual passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Mauá, e dá outras providências" – Lei de iniciativa parlamentar que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violando os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, ao não atribuir quaisquer tarefas inseridas no campo de atuação do Poder Executivo e seus órgãos – Ausência de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Norma que dispõe de forma genérica que a execução da lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário – Norma que não incide em vício de inconstitucionalidade por supostamente violar o art. 25 da CE – Inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada, apenas – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2103255-42.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 28/01/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade 2086116-14.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 08/08/2019)

Assim, o projeto é claro e evidente quanto aos seus parâmetros, importando em admitir pelo cabimento e legalidade do ato, não existindo qualquer vicissitude evidente no projeto



que suporte sua recusa. Estando, pois, o projeto em condições hábeis de votação.

DA FUNDAMENTAÇÃO GERAL

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados **o presente projeto de lei não esbarra** em qualquer vício de iniciativa ou de forma, portanto, na esteira dessa análise embrionária, que cabe neste momento, **não existe óbice** a sua devida tramitação nesta Casa.

A par da finalidade apontada temos que **o tema está consagrado aos entes públicos**, através da autonomia constitucional que lhe é conferida, o que garante o direito de, com as devidas ressalvas legais, dispor sobre a propositura em questão. A respeito disso, dispõe a Constituição Federal:

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.

E nesse mesmo sentido conferiu entendimento o C. Supremo Tribunal Federal:

A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) **autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais**, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (**ADI 1.842**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013)

De tal sorte que **as disposições contidas no presente projeto de lei não ofendem quaisquer regras ou princípios constitucionais**, mas, ao contrário, tratam de dar desenvolvimento ao Município no âmbito das disposições de ordem programática inseridas no artigo 18, *caput*, da Constituição Federal, pertinentes à autonomia político-administrativa dos Poderes de Estado junto aos respectivos entes da Federação.

DO ESBOÇO FINAL

Desse modo, **na opinião³⁷ dessa Procuradoria**, não restam dúvidas quanto à

³⁷ BPC nº 2 – Enunciado: As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)



existência de competência legislativa reconhecida pela ordem constitucional e legal vigentes para o proponente da norma, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pelas **comissões devidas**, para que emitam parecer, bem como pelo Plenário da Casa para votação, nos termos e regramentos do Regimento Interno.

Por fim, se entende que o **presente projeto de lei possui respaldo jurídico** para o devido prosseguimento, razão pela qual **opina pela possibilidade da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar vício de ordem constitucional, legal e regimental que impeça sua regular tramitação.

DA MODALIDADE LEGISLATIVA DO PROJETO

Eduardo de Carvalho Rêgo³⁸, novamente, leciona que "(...) utiliza-se a lei ordinária quando não for exigida lei complementar e a matéria a ser regulada dependa de lei. É por isso que Kildare Gonçalves Carvalho diz que 'O campo de abrangência da lei ordinária é o residual, vale dizer, cabe-lhe dispor sobre todas as matérias que, a juízo do legislador, devem ser normatizadas'. Com efeito, não há, na Constituição, reserva de lei ordinária a matérias específicas. Isso porque, sempre que a Carta Magna exigir lei para determinado assunto sem indicar qual veículo legislativo deve ser utilizado, deve-se pressupor que ela está a falar da lei ordinária. (...)".

Assim **o presente projeto está rubricado sob a égide de lei ordinária** já que obedece a previsão do artigo 56, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020. Dessa forma, **no aspecto da formalidade legislativa** o presente projeto, se aprovado, obedece ao estabelecido.

DA FORMA DE VOTAÇÃO E APROVAÇÃO

Ressalta-se que **para sua aprovação** deve ser observado o regramento da Lei Orgânica, a qual exige **quórum de votação por maioria simples** dos membros do Poder Legislativo, nos termos do artigo 58³⁹, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020.

³⁸ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal: Reflexões a partir do modelo catarinense. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35988>. Acesso em: 5 jul. 2022.

³⁹ Art. 58. Para aprovação, as leis ordinárias exigem o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal.



DA CONCLUSÃO⁴⁰

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta douta Procuradoria manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento de tramitação do projeto, **observado, contudo, a cautela quanto a eventual pedido de vista⁴¹**, cabendo, por fim, ao plenário e as comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

É o **parecer⁴²**, ressalvada a posição soberana do plenário e das comissões pertinentes, salientado, entretantes, a regra contida no artigo 70 da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada a partir da emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, alterada pela emenda à lei orgânica nº 27, de 25 de outubro de 2021.

PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 10 dias do mês de Fevereiro de 2022.

VICTOR GUTIERES FERREIRA MILHOMEM

Procurador-Chefe da Câmara Municipal de Araguaína
Portaria nº 007/2023⁴³

⁴⁰ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetação. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁴¹ BCP nº 5 – Enunciado: Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁴² TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a), MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

⁴³ D.O.M. nº 2.708, de 10 de Janeiro de 2023.

