

**PROCESSO Nº** : 0773/2025  
**REFERÊNCIA** : Medida Provisória nº 001/2025  
**AUTOR** : Executivo Municipal

## PARECER JURÍDICO nº 059/2025 - ProcJur/CMA

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Medida Provisória nº 001/2025, que **“Altera o regime jurídico dos vencimentos dos cargos em comissão do Poder Executivo do Município de Araguaína e altera a Lei Complementar nº 196 de 06 de janeiro de 2025 e dá outras providências”**, de autoria do Poder Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada, mas esta desacompanhada da justificativa escrita demonstrando sua relevância e urgência, em desconformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)<sup>1</sup> desta Casa, bem como ao artigo 62 “caput” da CF/88<sup>2</sup>.

No Id. 43918 consta Impacto Orçamentário e Financeiro devidamente assinado pelo Contador do município. Do mesmo Id consta Declaração do Ordenador de Despesa esta que veio desacompanhada da assinatura da autoridade competente.

Após leitura em plenário, no dia 14/03/2025 (Id. 43894) foi encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer, conforme previsto no artigo 179, inciso III, do Regimento Interno<sup>3</sup>.

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

### 2 INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a

<sup>1</sup>**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 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.

<sup>2</sup>**Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) [...]

<sup>3</sup>**Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - enviado Procuradoria Jurídica;





análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a **análise técnico-jurídica**, no sentido de se verificar a compatibilidade da Medida Provisória nº 001/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal<sup>4</sup> 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 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 da Medida Provisória apresentada pelo Poder Executivo Municipal. **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 consultivo<sup>5</sup>.

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>6</sup>.

### 3 ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

<sup>4</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021

<sup>5</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>6</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



Prima face é de extrema relevância algumas ponderações sobre a matéria.

As Medidas Provisórias (MPs) representam uma exceção constitucional ao princípio da separação dos poderes, permitindo que o Poder Executivo exerça, em situações específicas, função típica do Poder Legislativo.

A Constituição Federal, em seu artigo 62, autoriza o Presidente da República a adotar MPs com força de lei em casos de relevância e urgência. Esta prerrogativa não configura violação à separação dos poderes, mas sim um mecanismo de governabilidade previsto pelo próprio constituinte.

O sistema de freios e contrapesos se mantém preservado, pois as MPs **possuem limitações expressas**. Elas têm vigência temporária de 60 dias, prorrogáveis por igual período, e precisam ser submetidas imediatamente à análise.

Conforme se verifica da Medida Provisória em exame, esta tem por objeto a alteração do regime jurídico dos vencimentos dos cargos em comissão do Poder Executivo do Município de Araguaína e a alteração da Lei Complementar nº 196, de 06 de janeiro de 2025.

A Constituição Federal em seu artigo 62 assim determina:

Art. 62. **Em caso de relevância e urgência**, o Presidente da República **poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§1º **É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

[...]

III - **reservada a lei complementar;** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

[...]

§2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§3º **As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do §7º, uma vez p**





**igual período**, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§4º O prazo a que se refere o §3º **contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias **dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§6º **Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias **e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada,** pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o §3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos **praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#) (g. n.)

A Lei Orgânica municipal em seu artigo 61 de igual modo estabelece



Art. 61. Em caso de **relevância e urgência**, o Prefeito Municipal, **poderá adotar medidas provisórias, com força de lei**, devendo submetê-las de imediato a Câmara Municipal que, estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de 05 (cinco) dias.

§1º As medidas provisórias perderão sua eficácia, desde sua edição, **se não forem convertidas em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período uma única vez, devendo à Câmara Municipal disciplinar as relações jurídicas decorrentes mediante decreto legislativo.**

§2º É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§3º **Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência**, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa, ou seja, tranca a pauta de votações da Câmara Municipal até que seja votada.

§4º decorrendo o prazo de validade da medida provisória fixado neste artigo ou em sendo rejeitada ou perda de sua eficácia, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados **durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.**

§5º Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (g. n.)

Assim, verifica-se que a Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo prefeito, em casos de relevância e urgência para o Município. Produz efeitos imediatos, ou seja, já vale ao mesmo tempo em que tramita na Câmara, mas depende de sua aprovação para que seja transformada definitivamente em lei.

Se o texto original for alterado, a MP passa a tramitar como projeto de lei de conversão.

Após a emissão dos respectivos pareceres o texto segue para o Plenário da Câmara. Depois de aprovada, se houver projeto de lei de conversão, ele deve ser enviado ao Prefeito municipal para sanção. O Prefeito tem a prerrogativa de vetar o texto parcial ou integralmente, caso discorde de eventuais alterações feitas na Câmara. O prazo é de até 15 dias úteis.

Caso a MP seja aprovada sem alteração, ela é promulgada pela Câmara, sem exigência de sanção do prefeito. Já se a Câmara rejeitar a MP



ou se ela perder a eficácia, os parlamentares têm que editar um decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência.

Assim analisando-se a redação da MP, observa-se que a propositura padece de vícios, revelando sua inconstitucionalidade formal.

Inicialmente, observa-se que o instituto da medida provisória **é cabível ao executivo**, uma vez que, em caso de relevância e urgência, é possível se publicar medidas provisórias para tratar de temas que não sejam vedados pelo inciso I do art. 62 da Constituição Federal, que é o dispositivo da nossa Carta Magna que trata do tema.

No entanto, dos autos do Processo Administrativo não se verifica a vinculação de qualquer justificativa, tampouco demonstração da relevância e urgência da matéria embutida no dispositivo normativo. O que na perspectiva do Supremo Tribunal Federal pode demonstrar desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais:

A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite o controle de constitucionalidade de medida provisória quando se comprove **desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência**. Na espécie, o Presidente da República valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado pelo Congresso Nacional e reafirmado na derrubada dos vetos presidenciais às normas alteradas pela Medida Provisória n. 1.135/2022. [ADI 7.232-MC-Ref, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-11-2022, P, DJE de 10-1-2023.] (g. n.)

Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionálíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. [**ADI 2.527 MC**, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2007, P, DJ de 23-11-2007.]

Ademais, conforme determina o art. 62, §1º, inciso III da CF é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada a lei complementar. A MP em análise não só altera LC em vigor (que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Araguaína e dá outras providências) como trata do regime jurídico dos vencimentos dos cargos em comissão do Poder Executivo do Município. Nesse sentir, importante a verificação de quais matérias são obrigatoriamente disciplinadas por meio de LC:

Art. 57. **Devem obrigatoriamente ser objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre:  
[...]



IV – **Estrutura administrativa**, criação, transformação ou extinção de cargos **bem como do aumento de vencimento dos servidores públicos municipais**;

[...]

XX - **Regime Jurídico dos Servidores**;

[...]

§1º Qualquer lei que vier a tratar das matérias reservadas às definidas neste artigo deverão ser necessariamente por meio de Lei Complementar, **sob pena de inconstitucionalidade formal**.

[...] (g. n.)

Ou seja, a MP está tratando de matéria incompatível com o instrumento escolhido, vez que trata dos vencimentos de servidores municipais, especificamente ao disciplinar o regime jurídico dos vencimentos dos cargos em comissão do Poder Executivo Municipal e altera LC que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município (art. 57, IV, XX, §1º, CF). Nesse sentido é o entendimento do STF:

**Nos termos do inc. III do § 1º do art. 62 da Constituição da República, é vedado ao Poder Executivo editar medida provisória que disponha sobre matéria reservada a lei complementar.** [ADI 7.232-MC-Ref, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-11-2022, P, DJE de 10-1-2023.] (g. n.)

Portanto, em que pese seja possível a edição de MP pelo Município, a propositura não observou os requisitos constitucionais revelando-se assim inconstitucional.

#### 4 PROCESSO LEGISLATIVO E REGRAS REGIMENTAIS

Conforme já demonstrado a propositura se encontra devidamente assinada, mas desacompanhada da justificativa escrita, em desconformidade com os artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI) desta Casa, artigo 62 "caput da CF e artigo 61 "caput" da LOM.

O *quórum* para deliberação é de maioria simples em regra (presente em Plenário a metade mais um dos vereadores), no entanto, considerando a matéria disciplinada **recomenda-se a utilização do foro qualificado de maioria absoluta que guarda consonância com o quórum atribuído ao Projeto de Lei Complementar**. As conclusões da deliberação da matéria incluem: a rejeição, aprovação na íntegra (nos termos da MPV editada), ou aprovação de projeto de lei de conversão – PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada sem alteração deve ser promulgada pela Câmara, sem exigência de sanção do prefeito.

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, §3º 7, 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 a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (art. 79, R. I.); **Comissão de Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento** (art. 80, R. I.) e a **Comissão de Obras, Serviços e Servidores Públicos, Mobilidade Urbana e Meio Ambiente** (art. 81, R. I.) para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

## 5 CONCLUSÃO

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria Jurídica manifesta **PARECER DESFAVORÁVEL** ao prosseguimento da tramitação, discussão e votação da Medida Provisória nº 01/2025, ante sua flagrante inconstitucionalidade acima especificada, observada a cautela quanto a eventual pedido de vista, cabendo, por fim, ao plenário e às comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

Este é o parecer, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 09 dias do mês de abril de 2025.

**ALANA BEATRIZ SILVA COSTA**  
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal  
Matrícula n. 1066905 – OAB/TO 009237

<sup>7</sup> **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.

