



## PARECER JURÍDICO

**PROJETO DE LEI N. 26/2022 (Processo n. 60/2022).**

**Autor:** Prefeito do Município de Marabá

**Assunto:** Dispõe sobre o Programa Municipal de Incentivos à Implantação ou Ampliação de Unidades de Produção de Aves e Unidades de Produção de Suínos no município de Marabá, e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre o Programa Municipal de Incentivos à Implantação ou Ampliação de Unidades de Produção de Aves e Unidades de Produção de Suínos no município de Marabá, e dá outras providências.

O Prefeito, autor do projeto, em sua mensagem, afirmou ter por finalidade promover ações que visem ao desenvolvimento social e econômico, fomentar a atividade de avicultura e suinocultura para agricultores familiares que residem na zona rural do município de Marabá, estado do Pará, com geração de renda, melhor qualidade de vida e bons resultados de produção para comercialização e/ou para subsistência.

Para tanto juntou mensagem contendo a justificativa escrita, projeto de lei, cópia da instrução especial do INCRA nº 20, de 28 de maio de 1982 e respectiva tabela sobre módulo fiscal, bem como cópia da Lei federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015 (fls.).

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

*Ab initio*, é importante destacar que o exame realizado por este Departamento Jurídico, nos termos da sua competência legal, cinge-se unicamente à matéria jurídica envolvida, quanto aos aspectos de constitucionalidade e de legalidade das proposições legislativas, tendo por base os documentos juntados.

Por essa razão, não há, no presente parecer jurídico, qualquer juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Outrossim, é imprescindível ressaltar que a finalidade do parecer é possibilitar que as deliberações da Casa Legislativa se desenvolvam com maior conhecimento do

assunto e, em consequência, com maior adequação ao interesse público, possuindo apenas **caráter opinativo**, isto é, não vinculante.

Passo, então, ao exame dos **aspectos jurídicos** da proposição legislativa.

A espécie de proposição Projeto de Lei tem seu arrimo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá – RI (art. 159, I), e, portanto, para seu regular trâmite é exigida, obrigatoriamente, a apresentação de Parecer do Departamento Jurídico da Câmara Municipal de acordo com o art. 70, §3.º, do RI, *in verbis*:

Art. 70. O parecer deve ser assinado pela maioria dos membros da comissão.  
§1º (...)

**§3.º Obrigatoriamente**, todo e qualquer parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, **relativo a projeto de Lei** da iniciativa do Executivo ou do próprio Legislativo, deverá fazer-se acompanhar de análise e **fundamentação escrita também de membro do Departamento Jurídico da Câmara**. [grifou-se]

Razão pela qual é emitido o presente parecer. Vejamos.

## 2.1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

*In casu*, o Projeto de Lei dispõe sobre o Programa Municipal de Incentivos à Implantação ou Ampliação de Unidades de Produção de Aves e Unidades de Produção de Suínos no município de Marabá.

A primeira análise pertinente diz respeito à competência do Município para legislar sobre o assunto.

A matéria tratada diz respeito a Programa de incentivo a determinada atividade econômica no âmbito do município. Trata-se, portanto, de matéria de interesse legislativo municipal, uma vez que afeta ao exercício da competência material do Município de fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII, CF).

Nesse sentido, o art.189 da Lei Orgânica de Marabá estabelece ainda que: “O Município prestará assistência técnica aos trabalhadores rurais”.

Ademais, trata-se de matéria de interesse legislativo municipal, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao Município legislar sobre interesse local.

Ainda, na profícua lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., entende-se que:

**Interesse local não é interesse exclusivo do Município;** não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.** [grifou-se]

Cuida-se, pelo exposto, de matéria de competência legislativa do município.

## 2.2. INICIATIVA

A segunda análise corresponde à iniciativa de lei, ou seja, a quem cabe apresentar a proposição para inovar ou criar lei ordinária.

O art. 168, do RI, fixa a lista daqueles autorizados para iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:  
(...)  
**II – os de lei ordinária:**  
**a) ao Prefeito Municipal;** (grifou-se)

Neste caso o autor é o Prefeito do Município de Marabá que apresenta a medida na espécie Projeto de Lei para criar lei ordinária municipal.

Sobre matéria de interesse local (art. 9º, I, da Lei Orgânica do Município – LOM), por **simetria ao modelo federal, é competência privativa do Prefeito iniciar o processo legislativo nas hipóteses taxativamente previstas no art. 61, §1º**, da Constituição Federal.

Assim, a iniciativa de leis relativas à estrutura, **à atribuição de seus órgãos** e ao regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, entendeu o STF no ARE 878.911, relatado pelo Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/09/2016 (Repercussão Geral – Tema 917).

No caso ora analisado, a proposição que trata da instituição de programa que visa ao desenvolvimento de atividades econômicas e que, dentro de seu escopo, cria atribuições para a Secretaria de Agricultura do Município de Marabá.

Pelo exposto, a **matéria objeto da proposição legislativa analisada é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, autor do projeto de Lei. Assim,**

verifica-se a observância da reserva de administração e do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), bem como com do art. 61, §1º, da CF.

### 2.3. CRIAÇÃO DE DESPESA

Outro aspecto a ser observado refere-se à criação de despesa para o ente público. As proposições legislativas, inclusive as de iniciativa parlamentar, criem ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Nesse sentido, a determinação do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir transcrito:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

**I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

**II - declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Por ação governamental entenda-se, nas lições de Harrison Leite<sup>1</sup>, operações das quais resultem bens ou serviços que contribuem para atender ao objetivo de um programa, que podem ser efetivadas através de ações. Estas, por sua vez, são classificadas em atividade, projeto e operações especiais.

No caso em análise, a proposição legislativa cuida da instituição de programa, razão pela qual é indispensável o cumprimento das exigências do art. 16 da LRF, sob pena de ilegalidade.

Embora indique em seu art. 12 que as despesas criadas pela lei que institui o programa serão custeadas pelas dotações pertinentes da Lei Orçamentária Anual, o Projeto de Lei Ordinária nº 26 não está acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, tampouco da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Sobre a importância da elaboração do estudo de impacto orçamentário e financeiro, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, no julgamento da **ADI 6303/RR**, lecionou que **“uma opção política consciente do legislador perpassa por uma**

---

<sup>1</sup> LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro – 11ª Edição. São Paulo. Editora Juspodivm, 2022 (páginas 593/594).

compreensão múltipla sobre o tema, especialmente acerca dos efeitos financeiros produzidos”.

Outrossim, sobre o tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que:

Art. 15. Serão **consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Assim, recomenda-se que o processo seja baixado em diligência, com abertura de prazo para que o Autor da proposição providencie a juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer-se em ilegalidade decorrente da geração de despesa irregular e lesiva ao patrimônio público.

#### 2.4. ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Em relação ao aspecto formal do projeto de lei, deve ser cumprido o disposto na Lei Complementar federal nº 95/1998 e no art. 167 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, a seguir:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§ 1º. A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§ 2º. Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

Dessa maneira o Projeto de Lei em apreciação atende parcialmente a esses requisitos, pois apresenta ementa clara e objetiva; o pedido apresenta justificativa da medida por escrito; numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame. Todavia, constato que há contradição entre o *caput* do art. 4º e seu o parágrafo único, a seguir transcritos:

Art. 4º Para efeito desta Lei, serão beneficiados pelos programas, em um ou mais serviços, os agricultores/produtores cadastrados na Secretaria Municipal de Agricultura (SEAGRI), que se **enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**, e que devem atender aos seguintes requisitos:

Parágrafo único: Para fins desta Lei, considera-se pequeno produtor rural da Agricultura Familiar aquele que possua a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) **ou não(...)** [grifo nosso]

Vale ressaltar que no que tange à normativa do Pronaf, Portaria MDA nº 17 de 23/03/2010, Res CMN 4.889 art 1º; Res CMN 4.914 art 2º; Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural – MCR, Seção 2; a comprovação do enquadramento no PRONAF se dá mediante a apresentação da DAP ativa:

**São beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa(...)[g.n.]**

Verifica-se que a redação do **parágrafo único do art. 4º do Projeto de Lei, em decorrência do uso da expressão “ou não”, teve sua clareza e precisão comprometidas**, especialmente quando interpretada sistematicamente em conjunto com o *caput* do mesmo artigo. A expressão “ou não” anula o que foi dito anteriormente causando dúvida com relação ao significado do texto, no sentido de ser dispensável a declaração de aptidão (DAP).

Outrossim, de acordo com a Lei Complementar nº 95, em seu Art. 11, II, c: “As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...) II - para a obtenção de precisão: c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto”.

Portanto, nos termos do art. 182, III, do RICMM, **recomendo a emenda modificativa** do parágrafo único do art. 4º, para **exclusão da expressão “ou não”**, a fim de adequar a norma local à normativa do Pronaf.

De outra banda, deve-se observar, ainda, que o projeto de lei deve ser instruído com documentos que sustentem o seu objeto. É o que dispõe o art. 160, do RI, vejamos:

Art. 160. Toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos. [grifou-se]

Dessa maneira, observa-se que a proposição faz menção à Lei Federal de nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015; e à Instrução Especial do INCRA de nº 20, de 28 de maio de 1980; e em atendimento ao dispositivo acima foram juntados os documentos legais aludidos. Satisfeita, portanto, a exigência regimental acima.

Ademais, tratando-se de proposição legislativa da espécie Projeto de Lei, a matéria deve se **sujeitar à deliberação do Plenário** ou da Mesa Diretora, nos termos

do artigo 159, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá - RICMM.

Para seu regular trâmite, exige-se, ainda, **parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação (art. 51, I, RICMM)**, a quem compete opinar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei.

Por conseguinte, o presente parecer de um membro do Departamento Jurídico da Câmara é obrigatório, na forma prescrita no art. 70, §3.º, do RICMM, in verbis:

Art. 70. O parecer deve ser assinado pela maioria dos membros da comissão.  
§1º (...)

§3. Obrigatoriamente, todo e qualquer parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, relativo a Projeto de Lei da iniciativa do Executivo ou do próprio Legislativo, deverá fazer-se acompanhar de análise e fundamentação escrita também de membro do Departamento Jurídico da Câmara. (grifou-se)

Outrossim, tendo em vista que o projeto de lei em referência cria despesa de pessoal para o Município, verifica-se a necessidade de encaminhamento do projeto à **Comissão de Finanças e Orçamento**, para emissão de parecer, nos termos do art. 52, VIII, do RICMM.

Ademais, considerando se tratar de matéria atinente a políticas públicas, faz-se necessária a submissão à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública** para emissão de parecer, em conformidade com o art. 56, inciso XVI, RICMM.

Considerando, ainda, que institui programa de incentivo a atividade econômica rural, deve o projeto ser encaminhado à **Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia**, desta Casa legislativa, com arrimo no art. 55, VII, ambos do RICMM, para emissão de parecer.

Ademais, ressalta-se que a **aprovação** da propositura dependerá de **voto favorável maioria simples, presente a maioria absoluta** dos membros da Câmara de acordo com o art. 134, da Lei Orgânica do Município de Marabá, e o art. 219 do Regimento Interno da Câmara.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, cumpre solicitar, por meio do Relator Comissão de Justiça, Legislação e Redação, Sr. Elói Silva Ribeiro, que o processo em análise seja **baixado em diligência**, para que o Autor da proposição providencie a juntada de: **a) estimativa do**

impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e **b)** da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

**Uma vez cumprida a diligência** solicitada, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação, desde que observada a **emenda modificativa** para exclusão da expressão “ou não” do parágrafo único do art. 4º, a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito. Em seguida, o processo **deve ser encaminhado** às seguintes **Comissões**: de **Finanças e Orçamento**; de **Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública**; de **Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia**.

Levada a plenário, o quórum de deliberação da matéria é de maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme disposição contida no art. 219 do Regimento Interno.

Na hipótese de ser desatendida a diligência, recomenda-se que a CJLR manifeste-se pelo arquivamento do feito, submetendo-se seu parecer à deliberação plenária.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 11 de maio de 2022.

**CLARISSA DE CERQUEIRA PEREIRA**  
Advogada da Câmara Municipal de Marabá  
OAB/PA 33.337-B  
Matrícula 001632