



Destinatário: Presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Referente : Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal de nº 01/2024

**PARECER JURÍDICO À PROPOSTA DE
EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICI-
PAL Nº 01/24, A QUAL OBJETIVA ALTE-
RAR ARTIGOS DA L.O.M. NAS FORMAS
EXPRESSAS NA PROPOSIÇÃO, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

DO RELATÓRIO

Foi encaminhado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal de Itaú de Minas, para emissão de Parecer, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) de nº 01/2024, de autoria de todos os nobres Vereadores que compõem a Mesa Diretora da Câmara Municipal, a saber, Geovan dos Santos (Presidente), Cláudia Calixto Simão Fonseca (Vice-presidente) e Juliana Mattar (Secretária).

Mencionada proposição altera artigos da L.O.M., quais sejam, o art. 46, com novo horário para início da sessão preparatória para a posse dos Vereadores recém eleitos, mais o art. 77, este último apontando o mesmo horário indicado para posse dos Vereadores, além de outras diretrizes dessa mesma matéria.

É o sucinto Relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DA INICIATIVA DA PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

A Lei Orgânica de Itaú de Minas estabelece, no tocante às regras para alteração de suas próprias normas, como no caso, as seguintes diretivas :

DAS EMENDAS À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. 55. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal;

III - de iniciativa popular.

§ 1º. A proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois (02) turnos de discussão e votação, considerando-se aprovada quando obtiverem, em ambos, dois terços (2/3) dos votos dos membros da Câmara.

Com efeito, o inciso I do art. 55 da Lei Orgânica Municipal (L.O.M.), supra transcrito, permite que Propostas de Emenda voltadas à alteração de suas próprias regras sejam interpostas por, no mínimo, 03 (três) ¹ Vereadores, tal qual obedecido neste feito, posto que subscrita pelos nobres Vereadores Geovan dos Santos, Cláudia Calixto Simão Fonseca e Juliana Mattar.

Noutro ponto, a matéria tratada nesta proposição não fere, por si só, a disciplina que regulamenta a competência do Prefeito Municipal para somente ele poder iniciar proposições nesse sentido, nos termos do art. 57 da Lei Orgânica Municipal (LOM), abaixo transcrito :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre :

I - orçamento anual (LOA), diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA);

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Isso posto, nenhuma mácula emerge, no feito, no tocante a sua iniciativa, permitindo-se sua tramitação, enfim, na forma como interposto.

¹ Emergindo número decimal da operação matemática em questão, deve-se “arredondar para cima”, ou seja, deve-se obter o primeiro numeral “inteiro” superior ao valor encontrado, razão de se exigir 03 (três) Vereadores ao caso .



DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA ALTERAR SUA LEI ORGÂNICA

É consenso dentro doutrinadores pátrios que as Leis Orgânicas Municipais (como também as Constituições Estaduais e Federais) não podem ser imutáveis, pois, se assim o fosse, logo se tornariam obsoletas, “em tese”, fazendo daí emergir perfil de “mera folha de papel” (e não o texto de normas com múltiplas disciplinas de vasta abrangência social), consoante lição do ilustre Luis Roberto Barroso no tema, hoje Ministro do colendo STF, conforme segue :

As Constituições não podem ser imutáveis. Os documentos constitucionais precisam ser dotados de capacidade de se adaptarem à evolução histórica, às mudanças da realidade e às novas demandas sociais. Quando não seja possível proceder a essa atualização pelos mecanismos informais descritos acima, será imperativa a modificação do texto constitucional. Se perder a sintonia com seu tempo, a Constituição já não poderá cumprir a sua função normativa e, fatalmente, cederá caminho para os fatores reais do poder. Estará condenada a ser uma Constituição meramente nominal, quando não semântica.

(BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, os conceitos fundamentais e a constr. do novo modelo. Saraiva. 2ª Ed, p. 140/141)

Sabe-se, outrossim, que os entes municipais têm a prerrogativa de criar e alterar seu próprio corpo de normas, na linha do disposto em nossa Magna Carta, conquanto discipline em sintonia ao ordenamento jurídico pátrio e, mais que isso, conquanto se subsuma à hierarquia de normas de nosso Direito, cujo topo, como se sabe, é ocupado pela Constituição Federal (CF/1988), a qual expressamente dispõe, no ponto sob exame, *in verbis* :

DOS MUNICÍPIOS

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos : (...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...).

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, não apresenta dispositivos outros a inibir alterações em Leis Orgânicas Municipais (LOM), permitindo sejam alterados e/ou revisados, inclusive, como garantia mesmo da autonomia político-administrativa dos Municípios, conforme expressos termos da Constituição Mineira, abaixo :



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DO MUNICÍPIO

Art. 165 – Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição. (...)

Da Competência do Município

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

I – elaboração e promulgação de sua Lei Orgânica; (...)

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

d) a matéria indicada nos incisos I (...) do artigo anterior; (...)

Da Lei Orgânica do Município

Art. 172 – A Lei Orgânica pela qual se regerá o Município será votada e promulgada pela Câmara Municipal e observará os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Os Municípios, portanto, como entes autônomos da federação, obedecem às próprias normas, por eles mesmos criadas, exigindo-se na elaboração e/ou alteração de sua Lei Orgânica, como dito antes, a devida atenção aos princípios emanados das Constituições Federal e Estadual, exatamente por cuidar de documento legal que determina a maneira como o ente público deve se posicionar no conjunto do pacto federativo maior, permitindo-lhe, com tal substrato jurídico (dentre outros), o pleno exercício de sua auto-gestão político-administrativa.

Isso posto, as normas de elaboração e alteração da Lei Orgânica Municipal (LOM), como é o caso, seguem parâmetros de matriz constitucional, cabendo ainda destacar nova passagem da mencionada Lei Local Maior a também corroborar a questão sob análise, infra :

Do Processo Legislativo

Art. 53. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I- emendas à Lei Orgânica Municipal;



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Exatamente por isso que o § 1º do art. 2º do Regimento Interno desta Câmara Municipal (Resolução nº 262/2019) assentou ser função desta ilustre Casa a tramitação de “processo legislativo” para alteração da Lei Orgânica Municipal (LOM), como no caso, conforme segue :

Art. 2º.

§ 1º. As funções legislativas da Câmara Municipal consistem na elaboração e deliberação de emendas à Lei Orgânica Municipal, de leis complementares, de leis ordinárias, de decretos legislativos e de resoluções sobre quaisquer matérias de competência do Município.

De todo o exposto, compete então ao Município de Itaú de Minas fixar as normas de tudo o que for de seu “interesse local”, contemplando aspectos que estejam definidos na Constituição Federal ou que tenham relevância no âmbito Municipal, exatamente como disposto no bojo da proposição sob análise, pacificando-se, assim, a conformidade deste “processo legislativo” à legislação vigente, sem obstáculos a impedir a tramitação do feito, no ponto sob análise, na forma e pelos termos como se apresenta.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Superada a análise dos elementos “jurídico-processuais” e/ou “formais” da proposição em tela, percebe-se ainda, agora no tocante ao “direito material” aí inserido, não haver vícios nos comandos dispostos no bojo da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal – LOM, sem máculas a impedir sua tramitação e consequente votação em Plenário.

Almeja a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaú de Minas a simples adequação de horários e locais para a posse de Vereadores, Prefeito e Vice-prefeito recém eleitos, assim o fazendo em perfeita sintonia ao disciplinado na Constituição Federal para a questão, permitindo-se daí, com base no princípio do paralelismo que exige adequação das normas locais àquilo que também for disciplinado à Federação Brasileira como um todo, a apreciação da presente proposição, na forma como interposta.

Isso posto, conquanto observado o “princípio da razoabilidade”, tudo o que diga respeito ao local onde ocorrerá a posse de Vereadores, Prefeito e Vice-prefeito, bem como à hora de assim procedê-lo, conforme disposto no texto da proposição, pode ser livremente alterado junto à Lei Orgânica Municipal, inexistindo máculas, “em tese”, na presente proposição e em eventuais emendas nesse mesmo sentido, posto que condizentes ao ordenamento jurídico pátrios.



DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante ainda destacar, por pertinente, que o presente Parecer não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que os nobres edis “sigam”, “escolham” ou “obedeçam” as análises apresentadas, posto ser mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre opção política dos agentes políticos locais ao caso.

No tema, segue lição de Hely Lopes Meirelles, amoldado ao presente trabalho :

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.

(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Esse, inclusive, é o sentido do posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, como dito antes, que mera “opinião”, abaixo transcrito, *in verbis* :

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Firme nesse entendimento, impende ainda consignar outro julgado do egrégio STF que manifesta, por sua vez, que em “pareceres facultativos”, como é o caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, não havendo que se falar em sua responsabilização ao resultado final alcançado, consoante elucidativos termos a seguir transcritos, tudo a pacificar, des-tarte, a liberdade de decisão dos nobres edis ao caso a eles posto a exame, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido (...) seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo (...). No caso de que cuidam os autos, 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 (...) apenas incorpora sua fundamentação ao ato. (STF; MS 24631-DF, Rel. M. Joaquim Barbosa; Tr. Pleno, Publ. DJe-018 31-01-08)



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se então, s.m.j., que :

- 1º) O presente Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” sobre este processo legislativo e a matéria nele disposta, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam da forma aqui exposta, pois, em casos tais, os “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de livremente deliberar com base em elementos pessoais discricionários que entenderem como o mais adequado, pertinente e/ou conveniente.
- 2º) A Proposta de Emenda não possui vício de iniciativa.
- 3º) A Proposta de Emenda está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO FINAL :

Cabe aos ilustres Vereadores decidirem sobre a “aprovação” ou a “não aprovação” da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 22 de novembro de 2024.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA

Advogado da C.M.I.M.

OAB/MG 94.056

*** [Assinado Digitalmente] ***