



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

Referente : Projeto de Lei Complementar nº 04 / 2025

**PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE
LEI COMPLEMENTAR Nº 04/2025, QUE
ACRESCENTA NOVO DISPOSITIVO AO
TEXTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº
31/2010, LEI ESSA, POR SUA VEZ, QUE
“INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DE-
SENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO DE
ITAÚ DE MINAS”, E DÁ OUTRAS PRO-
VIDÊNCIAS.**

DO RELATÓRIO

Foi apresentado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, de autoria do nobre Vereador Rayan Albert Silveira Amorim.

Destacado projeto almeja acrescentar dispositivo ao art. 172 da Lei Complementar nº 31, de 31 de dezembro de 2010, lei essa que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Participativo de Itaú de Minas”, e dá outras providências.

Instruindo a proposição, foi também encaminhada Mensagem, da lavra do mesmo nobre edil, com fundamentos e argumentações necessárias à compreensão do pleito.

É o sucinto Relatório.



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

DA INICIATIVA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG, no tocante à iniciativa de processos legislativos para instituição de novas normas de caráter local, estabelece :

Artigo 56 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

De acordo com esse artigo, a “iniciativa” de Projeto de Lei Complementar no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas e requisitos consignados no ordenamento jurídico local.

No caso, foi obedecida tal disciplina norteadora da espécie, vez que o presente Projeto de Lei Complementar foi apresentado pelo nobre Vereador Rayan Albert Silveira Amorim, em sintonia, assim, ao comando legal acima apresentado.

Noutro ponto, a matéria tratada neste feito não fere, em tese, e por si só, a regra que regulamenta os assuntos que são da competência privativa do Prefeito Municipal para somente ele iniciar processos legislativos a seu respeito, nos termos do artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, infra 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.

Informe-se, nesse ínterim, que o texto do Projeto de Lei Complementar em questão não instaura novas normas e/ou ordens diretas ao Poder Executivo local, mas, isso sim, estipula mais outro “requisito urbanístico” à lista já previamente existente no corpo da Lei Complementar nº 31/2010, sem interferir, destarte, nas atribuições próprias da administração pública, cuja estrutura, funções e competências permanecem inalteradas.



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

Relevante registrar, no ponto, que o STF reafirmou, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878.911, consolidada tese de que *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servi-dores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)"*, exatamente como subsistente neste caso.

E some-se a isso, também, que análises de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como no caso, não admitem “interpretações extensivas”, cabendo apenas aferição “estrita” da norma insculpida no texto constitucional, consoante lição jurisprudencial infra :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CONSTATAÇÃO.

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não admitem interpretação extensiva. Isso porque se trata de exceção à regra da iniciativa parlamentar. O colendo STF já firmou o posicionamento de que não se presume a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis (ADI 776).

(TJMG; ADI 1.0000.17.087502-5/000, ÓRGÃO ESPECIAL, publ. 19/09/2018)

De todo o exposto, considerando então que o texto da proposição não cria nova função mas apenas acrescenta outro tópico à lista de requisitos que deverão estar presentes nas áreas públicas de projetos de loteamentos levados à exame junto à municipalidade, sem nenhuma interferência na estrutura e na forma de exercer as funções próprias do Poder Executivo, têm-se então como obedecidos, enfim, todos os comandos legais sobre a “iniciativa” do presente Projeto de Lei Complementar, nenhuma mácula emergindo desta seara.

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

No tocante à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento de matérias como a retratada nesta proposição, segue, inicialmente, texto do art. 30 de nossa Constituição Federal, o qual assevera, *in verbis* :

Art. 30. Compete aos Municípios :

I - legislar sobre assuntos de interesse local (...);

V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local (...); (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



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

Some-se a isso, outrossim, os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais que, além de reforçar a diretiva constitucional federal, acima, também reafirma a competência dos Municípios para reger os “*assuntos de interesse local*”, inclusive elencando como tal várias matérias que tangenciam e/ou tocam o objeto retratado nesta proposição, consoante passagens abaixo expressas :

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 : (...)

VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local (...).

Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar :

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;
- c) a polícia administrativa de interesse local (...);
- d) a matéria indicada nos incisos (...) VI do artigo anterior; (...)
- f) a organização dos serviços administrativos;

E em sintonia às acima apontadas normas hierarquicamente superiores, a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas disciplina, por sua vez, que o objeto desta proposição encontra-se sob a órbita da competência municipal, na linha das passagens abaixo, *in verbis* :

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:

- I- legislar sobre assuntos de interesse local;
- II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...); (...)
- V- organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local (...); (...)
- XII- organizar, regulamentar e executar seus serviços administrativos; (...)
- XV- proteger o meio ambiente; (...)



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

XXV- licenciar estabelecimento industrial, comercial, prestador de serviços e similares e cassar o alvará de licença dos que se tornarem danosos ao meio ambiente, à saúde ou ao bem-estar da população;

XXVI- fixar o horário de funcionamento de estabelecimentos referidos no inciso anterior; (...)

XXXI- estabelecer e impor penalidades por infrações a suas leis e regulamentos.

Assim, como o texto da proposição versa sobre “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e sobre a execução de “*serviços públicos de interesse local*” (inciso V), dentre outras passagens do art. 10 da Lei Orgânica local, supra, vê-se pacífico, enfim, a permissão dada à municipalidade para legislar sobre a questão posta a exame, na forma disposta neste feito.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

O texto do presente Projeto de Lei Complementar, como já ressaltado, volta-se à instituição de novo requisito urbanístico a se fazer presente nos projetos de loteamentos levados a exame junto ao Poder Executivo local.

Com efeito, atento aos termos consignados no bojo da proposição, emerge certo não haver norma federal e/ou estadual que porventura rechace a disciplina apresentada a exame, totalmente voltada ao parcelamento do solo local, tal qual é permitido ao caso.

Não bastasse, a Constituição Federal demonstra a necessária atenção que se exige no tocante à “política de desenvolvimento urbano”, retratada no caso, cabendo transcrever, para conhecimento, pertinentes termos do art. 182 de nossa Magna Carta :

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O presente debate se assenta, vale também destacar, na própria observância que o Estado deve imprimir ao desenvolvimento econômico e social da coletividade, na esteira da elucidativa lição de Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens, Assessora Jurídica da Procuradoria-Geral da Prefeitura de Porto Alegre, para quem ¹ :

¹ in “http://www.lex.com.br/doutrina_25958422_A_HERMENEUTICA_DE_UM_PLANO_DIRETOR.aspx”.



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

Nesse quadro institucional, o planejamento e a gestão das políticas públicas implicam em exercício do poder político, para o qual contribuem as atividades legislativa e executiva.

Como política pública, o planejamento urbano situa-se no âmbito do planejamento municipal e, de acordo com as orientações constitucionais, tem como finalidade promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, observando os fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Destarte, o planejamento municipal tem seu processo de tomada de decisão vinculado ao cumprimento dos princípios constitucionais, que fundam a sua legitimidade.

Certo é, ademais, que as diretivas cravadas no bojo deste Projeto de Lei Complementar não geram despesas à municipalidade, vez que se trata de novo requisito urbanístico a se somar ao rol já previamente existente na norma, sem necessidade de criar cargo e/ou contratar novo Servidor apenas para a aferição da matéria sob exame, não havendo impedimento à análise da proposição em Plenário, enfim, por mais esses motivos.

Não bastasse, a matéria adequa-se, s.m.j., às diretivas cravadas no bojo da Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, na esteira de novos abalizadores trechos, infra transcritos :

Art. 7º. O Município exerce sua autonomia, especialmente, na: (...)

V- promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (...);

(...)

Da Competência do Município

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições: (...)

IX- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

Da Política Urbana

Art. 245. A política urbana, a ser formulada no âmbito do processo do planejamento municipal, terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município.

Parágrafo Único. As funções sociais da cidade dependem do acesso de todos os cidadãos aos bens e aos serviços urbanos, assegurando-lhes condições de vida e moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do Município.



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

Art. 246. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município e deverá ser elaborado e revisado com a participação das entidades representativas da comunidade diretamente interessada.

Art. 247. Para assegurar as funções sociais da cidade, o Poder Executivo deverá utilizar os instrumentos jurídicos, tributários, financeiros e de controle urbanístico existentes e à disposição do Município.

(...)

Da Política do Meio Ambiente

Art. 253. O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. (...)

Art. 254. O município deverá atuar mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente. (...)

Art. 257. O Município, ao promover a ordenação de seu território, definirá zoneamento e diretrizes gerais de ocupação que assegurem a proteção dos recursos naturais em consonância com o disposto na legislação estadual pertinente.

Art. 258. A política urbana do Município e seu Plano Diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente, através da adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação do solo urbano.

Art. 259. Nas licenças de parcelamento, loteamento e localização, o Município exigirá o cumprimento de legislação de proteção ambiental emanada da União e do Estado.

Firme nesse entendimento, não se vislumbram vícios de ordem formal, material ou regimental a impedir o exame da matéria cravada nesta proposição, posto que amoldada ao ordenamento jurídico vigente, cabendo, dessa forma, análise e deliberação final do feito pelos nobres edis, posto que a tanto competentes.

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

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

Sobre o tema, segue pronunciamento do mestre Hely Lopes Meirelles que se amolda, por analogia, ao esforço laboral praticado pelo prolator do presente trabalho de opinião :



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

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, conclui-se, que mera “opinião”, como 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 presente 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, destarte, 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, sendo que 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 do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

(STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Julg.: 09/08/07, Tribunal Pleno, Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)



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

CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se então que :

- 1º) O presente Parecer Jurídico esboça apenas a “opinião técnico-jurídica” de seu prolator sobre o trâmite deste processo legislativo e também sobre a matéria que se busca normatizar, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam da forma exposta neste trabalho, posto que “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de deliberar, no caso, com base em elementos discricionários que entenderem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.
- 2º) O Projeto de Lei Complementar não apresenta vício de iniciativa.
- 3º) O Projeto de Lei Complementar está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO FINAL :

Cabe aos ilustres Vereadores avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” do presente Projeto de Lei Complementar.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 17 de abril de 2025.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056

* [Assinado Digitalmente]