



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

**Referente :** Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal de nº 02/2025

**PARECER JURÍDICO À PROPOSTA DE  
EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICI-  
PAL Nº 02/2025, A QUAL ALMEJA ALTE-  
RAR PARÁGRAFOS ESPECÍFICOS DO  
ART. 116 DA L.O.M., COM NOVAS RE-  
GRAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (“IM-  
POSITIVAS”) DOS NOBRE VEREADO-  
RES, 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 de nº 02/2025, devidamente acompanhada da “Mensagem” respectiva, ambas subscritas por todos os nobres Vereadores desta i. Casa de Leis.

Mencionada proposição busca alterar a redação dos parágrafos 9º e 11 do art. 116 da Lei Orgânica Municipal (L.O.M.), notadamente para adequar a porcentagem permitida a cada nobre Vereador a título de “Emenda Individual” (popularmente conhecidas como “Emendas Impositivas”), inserindo na legislação municipal as novas diretivas dispostas no corpo de nossa Constituição Federal de 1988 a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 126/2022.

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 Municipal (L.O.M.) 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, de acordo com o inciso I do artigo 55 de nossa Lei Orgânica Municipal (L.O.M.), supra transcrito, é possível alterar essa mesma Lei Local Maior, então, mediante Proposta de Emenda apresentada por, no mínimo, 03 (três) <sup>1</sup> nobres Vereadores desta ilustre Casa de Leis, sendo certo que a proposição respeitou tal quantitativo, haja vista ser subscrita por todos os nobres Vereadores, adequando-se, assim, ao quantitativo disciplinado na norma.

Noutro ponto, a matéria tratada neste feito não fere, em tese e por si só, a disciplina que regulamenta as áreas de competência somente do Prefeito Municipal para iniciar proposições, nos termos do artigo 57 da Lei Orgânica Municipal (LOM), abaixo transcrito, respeitando-se por mais essa razão as normas sobre a “iniciativa” desta proposição, *in verbis*:

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.

---

<sup>1</sup> Emergindo número decimal da operação matemática em questão, deve-se “arredondar para cima”, obtendo-se daí o primeiro numeral “inteiro” superior ao valor outrora encontrado, razão de se exigir, enfim, 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 disciplinas de vasta abrangência social), consoante lição doutrinária do ilustre ex-Ministro Luis Roberto Barroso no tema, em texto voltado à norma constitucional perfeitamente condizente ao caso sob análise, 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, *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 inibe alterações em Leis Orgânicas Municipais (L.O.M.), permitindo-se o implemento de medidas tais como garantia à autonomia político-administrativa dos Municípios, nos termos 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 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 e por exercício de sua autogestão político-administrativa.

Do exposto, compete então ao Município de Itaú de Minas fixar as normas de tudo o que for de seu “interesse local”, contemplando aspectos previamente definidos na Constituição Federal ou que tenham relevância no âmbito local, exatamente como disposto no bojo da proposição sob análise, sem obstáculos à tramitação do presente feito.



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

---

**DO PODER DE EMENDA DOS ILUSTRES VEREADORES**

Firme na compreensão de todo o acima expresso, afigura-se igualmente certa, então, a permissão outorgada a que o ilustre Poder Legislativo Municipal de Itaú de Minas – MG exerça sua competência para implementar Emenda Legislativa voltada à alteração de normas dispostas na Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) vigente, precisamente como disciplinado no § 1º do Art. 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaú de Minas (Resolução nº 262, de 03 de julho de 2019), incidente ao caso, ao dizer que “*as funções legislativas da Câmara Municipal consistem na elaboração e deliberação de emendas à Lei Orgânica Municipal*”, nesses termos.

Dita competência para emendar emerge, como sabido, de regra de nossa Constituição Federal de 1988 nesse sentido, consoante passagem abaixo transcrita :

Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

Informe-se, por pertinente, que nossa Carta Magna adotou o “princípio da simetria” e/ou do “paralelismo” pelo qual os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem seguir, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais pré-existentes na Lei Federal Maior, principalmente, neste caso, o que diz respeito aos limites e exercício dos poderes, consoante passagens abaixo transcritas, *in verbis* :

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

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. (...)

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

DOS MUNICÍPIOS

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...), atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição[e]na Constituição do respectivo Estado (...).



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

Ainda quanto o “princípio da simetria” ou do “paralelismo”, o egrégio STF asseverou, em sintonia, que “*o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória*”<sup>2</sup>, corroborando a aplicação da regra constitucional ao ilustre Poder Legislativo local.

Exatamente por esse motivo que também a Constituição do Estado de Minas Gerais repetiu os mesmos comandos legais, nos seguintes termos :

Art. 63 – O processo legislativo compreende a elaboração de:

I – emenda à Constituição;

E assim o sendo, a Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) incumbiu aos nobres edis de Itaú de Minas, na condição de atores diretamente envolvidos no Processo Legislativo Municipal, o livre exercício do poder de emendar a Lei Orgânica atual, ora em curso, na esteira do que igualmente consta, enfim, no corpo da mencionada Lei Maior deste Município, infra :

Do Processo Legislativo

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

I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

Restando então cristalina a autorização dada aos nobres Vereadores para a apresentação de Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, como no caso, impõe consignar, por pertinente, lição doutrinária do magistério de José Nilo de Castro, *verbis* :

O Legislativo reconquistou seus privilégios na Constituição de 1988. Identifica-se-lhe o alcance no poder de emendar. É que, salvo emendas que aumentem a despesa pública nos projetos de iniciativa reservada do Executivo e nos projetos sobre organização administrativa da Câmara Municipal (v. art. 63, I e II, CF), é abrangente o exercício do poder de emenda.  
(in DIREITO MUNICIPAL POSITIVO. Belo Horiz.: Del Rey, 2001, 3ª ed., pag.177)

Firme nesse entendimento, nada há a impedir a tramitação do presente feito e apreciação final da matéria sob exame pelos nobres Vereadores, haja vista permissão consolidada no ordenamento jurídico pátrio à elaboração de Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, na exata forma como consignado no corpo desta proposição, alinhada às normas de regência.

<sup>2</sup> STF - RE 505476 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 1ª Turma, julg. 21/08/2012, publ. DJe-176 06-09-2012.



## DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Superada a análise dos elementos “jurídico-processuais” e/ou “formais” da proposição, supra expressos, percebe-se ainda, agora no tocante ao “direito material” disposto neste feito, não haver vícios com base nos termos inseridos no bojo da presente Proposta de Emenda à L.O.M. (à exceção do que consta no campo “RECOMENDAÇÃO”, mais abaixo expresso), posto que adequada às normas de regência da matéria.

No caso, pretendem os nobres edis locais atualizar a Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) com substrato nas regras recentemente inseridas em nossa Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, fazendo com que nossa Carta Magna apresente os seguintes termos, no tocante às questões aqui tratadas, *in verbis* :

### DOS ORÇAMENTOS (...)

Art. 166.

(...)

§ 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Verifica-se então, do expresso, que os ilustres edis pretendem mera adequação dos termos da Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) aos novos comandos inseridos em nossa Carta Magna Federal, inexistindo obstáculos, enfim, à pretensão legislativa em tela, posto que perfeitamente amoldada aos permissivos legais incidentes.

Do expresso, o texto consignado na Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, ora sob enfoque, apresenta-se compatível ao ordenamento jurídico pátrio, sem máculas a rechaçar sua apreciação final em Plenário pelos ilustre Vereadores, consoante critérios de conveniência e oportunidade livremente acolhidos pelos nobres agentes políticos como adequados à questão.





**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 responsabilização ao resultado final alcançado, consoante elucidativos termos a seguir transcritos, *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; (...)

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, Rel. M. Joaquim Barbosa; Tr. Pleno, Publ. DJe-018 31-01-08)





## CONCLUSÃO

O presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) de Itaú de Minas apresenta matéria jurídica sem vícios em sua iniciativa e/ou legalidade, estando, na forma como hoje disposto, em perfeita sintonia ao ordenamento jurídico pátrio.

Não obstante isso, segue mínima corrigenda em seus termos, para melhor adequação às normas superiores de regência, conforme abaixo expresso.

## RECOMENDAÇÃO

Este parecerista pede licença para recomendar a correção do texto do *caput* do art. 2º da proposição, retirando-se dele todo o trecho que diz “conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos no §9º deste artigo”, posto não seguir, com a precisão jurídica necessária, o comando hoje inserido no § 11 do art. 166 de nossa Constituição Federal de 1988 (mais acima transcrito), fazendo constar em seu lugar, então, o seguinte trecho : “conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (L.R.F.) prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal”.

Importante destacar, por oportuno, que a manutenção do texto da proposição, na forma expressa neste Processo Legislativo, não a revestirá de mácula e/ou vícios de quaisquer espécies, apresentando-se a “RECOMENDAÇÃO”, supra, apenas para melhor adequação técnica, não emergindo vício futuro neste feito se não houver acolhimento da presente opinião.

Feito isso, “com” ou “sem” o acolhimento da “RECOMENDAÇÃO”, supra, pode-se então concluir, 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 os “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de deliberar, em casos tais, com base em elementos discricionários que entenderem, de forma livre e soberana, como a mais adequada 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.



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

---

**CONCLUSÃO FINAL :**

Cabe aos ilustres Vereadores avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal.

**É O PARECER.**

Itaú de Minas, 06 de novembro de 2025.

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