



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

Referente : Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal de nº 03/2025

**PARECER JURÍDICO À PROPOSTA DE
EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICI-
PAL Nº 03/2025, A QUAL OBJETIVA AL-
TERAR O PARÁGRAFO PRIMEIRO DO
ART. 26 DA L.O.M., MODIFICANDO O
NÚMERO DE VEREADORES NO MUNI-
CÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

DO RELATÓRIO

Foi encaminhado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica de nº 03/2025, de autoria dos nobres Vereadores Fabiano Gomes de Lima, Heliel Custódio Francisco e Dyonatan Camilo Costa.

Destacado projeto almeja alterar o parágrafo primeiro do art. 26 da Lei Orgânica Municipal (LOM), afixando em 09 (nove) o número de Vereadores no Município, e dá outras providências.

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, de acordo com o texto do inciso I do artigo 55 de nossa Lei Orgânica Municipal (LOM), supra transcrito, é possível alterar essa mesma Lei Local Maior, então, mediante Proposta de Emenda apresentada por, no mínimo, 03 (três) ¹ Vereadores desta ilustre Casa de Leis, sendo certo que a proposição respeitou tal quantitativo, haja vista ser subscrita pelos nobres Vereadores Fabiano Gomes de Lima, Heliel Custódio Francisco e Dyonatan Camilo Costa.

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, abaixo transcrito, *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.

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 .



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

E ainda que o inciso IV do art. 57 da LOM, supra transcrito, mencione sobre “*estruturação (...) dos órgãos da Administração Direto do Município*”, nesses termos, dito comando não se dirige, especificamente, à matéria aqui sob análise que, inclusive, não envolve estruturas do Poder Executivo, mas sim do Legislativo, emergindo daí novas e pontuais razões jurídicas a permitir a instauração e tramitação da presente proposição, na forma disposta nos autos, sem “vício de iniciativa” a revesti-la.

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 tornam obsoletas, inclusive com perfil de “mera folha de papel” (e não um texto de normas com disciplinas múltiplas de ampla abrangência social), consoante lição do ilustre Luis Roberto Barroso no tema, hoje Ministro do colendo STF, em texto voltado a norma constitucional mas, igualmente, pertinente ao caso corrente :

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 disciplinem em sintonia ao ordenamento jurídico pátrio e, mais que isso, conquanto estejam também subsumidas à hierarquia de normas do Direito pátrio 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: (...)



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

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 :

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, III, IV, V e VI 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 se posiciona junto ao pacto federativo no exercício de sua auto-gestão político-administrativa.



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

Isso posto, as normas de elaboração e a alteração da Lei Orgânica Municipal (LOM), como é o caso, seguem parâmetros (de matriz constitucional) consignados nesta mesma lei, como demonstra (dentre outros) texto do art. 55 da LOM (transcrito no tópico anterior, supra), cabendo ainda destacar nova passagem da mencionada Lei Local Maior a também corroborar a diretiva do Direito sob análise, infra :

Do Processo Legislativo

Disposição Geral

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

I- emendas à Lei Orgânica Municipal;

E exatamente por isso, ademais, que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaú de Minas (Resolução nº 262, de 03 de julho de 2019) assentou, por sua vez, ser função desta ilustre Casa de Leis o implemento de “processo legislativo” para alteração (“Emenda”) 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, pacificando-se, assim, a conformidade deste “processo legislativo” à legislação vigente, sem obstáculos a impedir a tramitação do feito e sua consequente deliberação final em Plenário.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Superada a análise dos elementos jurídicos “processuais” e/ou “formais” da proposição sob análise, supras, percebe-se ainda, no tocante ao “direito material” presente no feito, não haver vícios nos comandos inseridos nesta Proposta de Emenda à LOM, na forma como expressos.



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

Outrossim, a Constituição Federal disciplina, apenas, o quantitativo máximo de Vereadores que pode haver nos órgãos legislativos municipais, sendo que o pretendido aumento no número de Vereadores, na forma e no quantitativo cravado no feito, não diverge das normas constitucionais de espécie, as quais (no caso de Município da dimensão de Itaú de Minas) permitem o implemento da matéria sob exame, cabendo colacionar, enfim, trecho de nossa Magna Carta Federal que trata do tema, *in verbis* :

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:

(...)

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de :

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;

A matéria atinente ao número de Vereadores, vale destacar, já foi objeto de exame pelo Egrégio STF, o qual assentou amplamente a possibilidade da medida, na linha do exposto nesta proposição, conforme segue :

Recurso extraordinário. Acórdão proferido em ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Número de Vereadores na Câmara Municipal. Previsão na Lei Orgânica Municipal. Art. 29, inc. IV da CF/ 1988. Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 58/09. Existência de limites máximos por faixa populacional. Ausência de limite mínimo constante da redação antiga no dispositivo constitucional. Homenagem ao princípio da autonomia municipal. Recurso extraordinário provido para declarar a constitucionalidade da Emenda nº 43 à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto que reduziu de 27 para 22 o número de representantes na Câmara Municipal. Modulação dos efeitos. Aplicação do julgado a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso.

(...)

3. A Corte de origem, a partir de uma interpretação das alíneas do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal, assentou que a fixação do número de vereadores, no âmbito dos municípios no Estado de São Paulo, deveria observar não apenas o quantitativo máximo correspondente ao número de habitantes do município expresso em cada alínea, mas também a quantidade mínima de representantes, que seria aquela constante da alínea imediatamente anterior. Mescloou-se o critério atual de limites máximos estabelecidos de forma esmiuçada e definida com o critério da redação constitucional anterior, concluindo que o número de vereadores no Município de Ribeirão Preto deveria estar compreendido entre 25 e 27 representantes.



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

4. A referida interpretação não encontra respaldo no sistema normativo constitucional. A uma porque inexistente norma nesse sentido na Constituição, não podendo, sequer, ser extraída de dispositivos constitucionais correlatos, uma vez que, na redação atual, não mais se estabeleceu limites mínimos à fixação do número de vereadores. A duas, porque criou regra limitadora de um princípio insculpido na Constituição Federal de- veras relevante no modelo federativo brasileiro, qual seja a autonomia dos entes mu- nicipais. A EC nº 58/09 buscou viabilizar, exatamente, que municípios de realidades distintas, apesar de possuírem número aproximado de habitantes, pudessem fixar quantitativo de vereadores compatível com sua realidade, assegurando-se, ao mesmo tempo, o cumprimento dos princípios da proporcionalidade, da autonomia municipal e da isonomia. Para tanto, é que foram retirados do texto constitucional os limites mínimos, permitindo certa flexibilidade na atuação das Câmaras Municipais, sem que se corresse o risco de ser malferida a razoabilidade na fixação do número de vereado- res.

5. No caso dos autos, verifica-se que a Emenda nº 43 à Lei Orgânica Municipal foi editada em 6 de junho de 2012, ao tempo, portanto, da vigência do art. 29 da CF/88, já com a redação conferida pela EC nº 58/2009. A norma impugnada, atendendo ao limite máximo de 27 vereadores, previsto na alínea j do inciso IV do art. 29 da Carta Magna (o Município de Ribeiro Preto tem população de 649.556 habitantes), reduziu de 27 para 22 o número de vereadores na Câmara Municipal.

6. Também não se observa, na redução perpetrada, ofensa aos princípios da razoabi- lidade e da proporcionalidade, tendo em vista que o ente municipal adotou quantita- tivo que não se distancia excessivamente do limite máximo previsto na Constituição. (STF ; Recurso Extraordinário nº 881.422-SP; Rel. Min. Dias Toffoli; Recte: Presi- dente da Câm. Municipal Ribeirão Preto; Public. DJE 16/05/18)

Do exposto, a norma, o texto e o quantitativo do número de Vereadores tratados na presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal apresentam-se, assim, compatíveis ao ordenamento jurídico pátrio, sem máculas a rechaçar sua apreciação final em Plenário pelos ilustre Vereadores, consoante critérios de conveniência e oportunidade que reveste os agentes políticos em questões, cabendo ainda destacar, para conhecimento, que o julgado acima pacifi- cou, ademais, que a aplicação da medida ocorrerá, s.m.j., *“a partir das eleições subsequentes ao julgamento do recurso”*, nesses exatos termos.

DO QUÓRUM QUALIFICADO

Tratando-se de alteração da Lei Orgânica Municipal (LOM), o presente debate legisla- tivo recebe especial disciplinamento sobre o quórum a tanto exigível, cabendo novamente trans- crever, abaixo, os expressos termos do § 1º do artigo 55 de nossa Norma Local Maior, para conhecimento e observância neste caminhar processual, *in verbis* :

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



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

Assim, de acordo com a disciplina, supra, somente haverá aprovação desta Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal mediante manifestação favorável de 2/3 (dois terços) de todos os “membros da Câmara”, em 02 (dois) turnos de votação.

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 ser mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre opção política entendida pelos agentes políticos locais 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 :

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, tratando-se de “parecer facultativo”, o presente prolator deste não compartilha a competência de decidir, não havendo que se falar em sua responsabilização ao resultado final alcançado, tal qual já assentado pelo egrégio STF, pacificando-se assim, por mais esta razão, a liberdade de decisão dos nobres edis ao caso apresentado a exame, posto serem os únicos totalmente competentes a tanto.



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

CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, s.m.j., conclui-se então 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.
- 4º) Para ser aprovada, a Proposta de Emenda exige manifestação favorável de 2/3 (dois terços) do total de votos da Câmara Municipal, em 02 (dois) turnos de votação.

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, 08 de dezembro de 2025.

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