



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

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

Referente : Projeto de Lei nº 63 / 2025

**PARECER JURÍDICO FACE AO PROJETO
DE LEI Nº 63/2025 VOLTADO À INSTITUI-
ÇÃO DO “DIA DO HINO MUNICIPAL DE
ITAÚ DE MINAS” E DÁ OUTRAS PROVI-
DÊNCIAS.**

DO RELATÓRIO

Foi apresentado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 63/2025, devidamente acompanhado de “Mensagem” respectiva, ambos da lavra dos nobres Vereadores Maria Elena de Oliveira Faria, Dyonatan Camilo Costa e Patrick A. Campos Goulart.

Mencionado Projeto de Lei almeja, dentre outros, instituir no calendário oficial do Município o “Dia do Hino Municipal de Itaú de Minas”, além de asseverar, em seu art. 3º, que *“as escolas municipais de Itaú de Minas/MG deverão promover (...) estudo sobre a letra e a interpretação de texto referente ao Hino Municipal e do Hino Nacional”*, nesses termos.

É o sucinto Relatório.



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

DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

A nova Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG, com início de vigência a partir de 1º de janeiro de 2019, estabelece :

Art. 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 o artigo, supra, a iniciativa de Leis Ordinárias no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas grafadas no mencionado corpo de normas.

Sendo assim, nenhuma mácula atinge o presente Projeto de Lei no tocante ao “início” de seu processo legislativo por ato dos nobres Vereadores Maria Elena de Oliveira Faria, Dyonatan Camilo Costa e Patrick A. Campos Goulart, posto que em sintonia às normas de regência.

Noutro ponto, a matéria tratada neste feito não fere, genericamente falando, as regras da competência privativa do Prefeito Municipal para iniciar proposições nesta ilustre Casa de Leis, nos termos do artigo 57 da nova Lei Orgânica Municipal, abaixo transcrito, *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 (...).

Com efeito, restaram obedecidos os comandos da Lei Orgânica sobre iniciativa do presente Projeto de Lei, não havendo mácula a esse respeito no feito sob exame.

DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

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



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

Art. 30. Compete aos Municípios :

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

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

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Some-se a isso, noutro ponto, os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais que, além de reforçar a diretiva constitucional, supra, também reafirmou a competência dos Municípios para instituir normas sobre “assuntos de interesse local”, nos seguintes termos :

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

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

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

f) a organização dos serviços administrativos; (...)

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado: (...)

c) educação, cultura, ensino e desporto;

E em sintonia às normas superiores acima destacadas, a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, por sua vez, estabelece expressamente, tanto no tocante aos assuntos de interesse local quanto, ainda, às questões outras incidentes no tema em debate, *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; (...)

VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (...)

X- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (...);

XIV- difundir (...) a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia;

Art. 11. É competência comum da União, do Estado, e do Município:

I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;



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

Assim, exatamente para tratar de “*assuntos de interesse local*” (inciso I), bem como para promover “*a proteção do patrimônio histórico-cultural local*” (inciso X) e para “*difundir a (...) educação, a cultura, o desporto a ciência e a tecnologia*” (inciso XIV), nos termos do art. 10 da LOM, supra transcritas, pacifica-se a competência do Município de Itaú de Minas para legislar sobre a matéria tratada nesta proposição, sem máculas a daí emergir.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Evidencia-se, no feito, não haver norma federal e/ou estadual a rechaçar (à exceção do descrito no tópico “RECOMENDAÇÃO” disposto nas conclusões finais, abaixo) as diretivas consignadas no bojo da proposição, posto que alinhada aos princípios constitucionais de promoção da educação e da cultura, mais o desenvolvimento social local como um todo.

A propósito disso, o art. 23 de nossa Constituição Federal de 1988 asseverou que pertence ao campo da competência comum de atuação de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) “*proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação*”, consoante passagens infra :

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios : (...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Exatamente por isso que a própria a Constituição Federal (1988) também foi pontual em alçar a educação como “direito social básico” de todo cidadão, conforme seu art. 6º, disciplinador da espécie, além de estatuir que a educação é “*direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa*” (art. 205), mostrando-se cristalino, em mais esses pontos, a permissão dada à criação de datas comemorativas e/ou políticas públicas de incentivo ao tema em questão, na linha do texto do Projeto de Lei.

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, por sua vez, estatuiu diretivas para a ampla defesa da educação e da cultura, em geral, cabendo consignar trechos pertinentes do tema pertencentes à Lei Maior local, *in verbis* :



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

DAS DISPOSIÇÕES FUNDAMENTAIS

Dos Princípios Fundamentais

Art. 2º São objetivos prioritários do Município : (...)

XIV- preservar a sua identidade, adequando as exigências do desenvolvimento à preservação de sua memória, tradição e peculiaridades;

XV- garantir a educação, o acesso à informação, o ensino, a saúde e assistência à maternidade, à infância, à adolescência, à juventude e ao idoso;

(...)

Da Política Educacional, Cultural e Desportiva (...)

Art. 188. O Município zelará, por todos os meios ao seu alcance, pela permanência do educando na escola. (...)

Art. 192. (...)

§ 2º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Art. 194. O Município, no exercício de sua competência:

I- apoiará as manifestações da cultura local;

II- protegerá, por todos os meios ao seu alcance, obras, objetos, documentos e imóveis de valor histórico, artístico cultural e paisagístico.

Parágrafo Único. Caberá aos conselhos locais e comunitários o planejamento e a fiscalização da distribuição de recursos destinados a estas respectivas áreas.

Art. 195. O Poder Público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, para o que incentivará, valorizará e difundirá as manifestações culturais da comunidade itauense, e sobretudo :

I- definirá políticas que articule, integre e divulgue as manifestações culturais das diversas tendências do Município;

II- criará e manterá núcleos culturais municipais e de espaços públicos equipados para a formação e difusão das expressões artístico-culturais;

III- criará e manterá museu e arquivos públicos municipais que integrem o sistema de preservação da memória do Município, franqueada a consulta da documentação governamental a quantos dela necessitem;

IV- adotará medidas adequadas a identificação, proteção, conservação de valorização e recuperação do patrimônio cultural histórico natural e científico do Município;

V- destinará incentivo fiscal que estimulem as empresas privadas a investir em na produção cultural e artística do Município e na preservação do seu patrimônio histórico, artístico e cultural;

VI- adotará ação impeditiva da evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, científico, artístico e cultural;



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

VII- estimulará atividades de caráter cultural e artístico, notadamente de cunho municipal e folclórico;

VIII- criação e manutenção de sistema integrado de biblioteca pública municipal para difusão de informações científicas e culturais.

Art. 196. O Município, com colaboração da comunidade, prestará apoio para a preservação das manifestações culturais locais, especialmente as bandas musicais, congadas, moçambiques, catiras, cavalcadas, companhias de Reis, São Gonçalo, pastorinhas, festas juninas e carnaval.

Parágrafo Único. O Município manterá fundo de desenvolvimento cultural como garantia de viabilização do disposto no artigo 194 desta Lei Orgânica e neste artigo.

Art. 197. O Poder Público garantirá:

I- padrão de qualidade através de avaliação de desempenho anual de todo o pessoal envolvido na educação;

II- gestão democrática do ensino, na forma da lei;

Por fim, a mera instituição de data comemorativa não tem o condão, por si só, de provocar aumento de despesas, restando então igualmente pacífica, neste ponto, a permissão dada à instituição da mencionada data no calendário do Município, na linha de jurisprudência do egrégio STF, amoldável (por analogia) ao presente debate, *in verbis* :

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que instituiu o dia Municipal do Alcoólico Anônimo, não interfere em matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo, não padecendo, consequentemente, de vício de iniciativa.” (...) O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.607/2008, que instituiu o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos – AA, sob o fundamento de que referida norma “não dispõe ou regulamenta funcionamento e/ou organização da Administração Pública ou de qualquer de seus órgãos”. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabelecimento obrigações a órgãos públicos. (STF; AI 827118-MG – Agravo de Instrumento ao RE; Rel. Luis Roberto Barroso; julgamento 17/11/2016)

Noutro ponto, a instituição de datas comemorativas amolda-se, é certo, ao que se entende por “*assunto de interesse local*” tratado no tópico anterior, não havendo óbice à regular tramitação de feitos com este tema, mesmo porque cada ente federado possui autonomia para a instituição de datas comemorativas que digam respeito a fatos, assuntos, cultura e/ou pessoas que integrem esta comunidade, só havendo limites quanto à fixação de feriados, o que, no entanto, não se verifica na situação em análise.



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

Firme nesse entendimento (à exceção do contido no tópico imediatamente abaixo e, também, na “RECOMENDAÇÃO” apresentada nas conclusões finais deste trabalho de opinião), não se vislumbram vícios de ordem formal, material ou regimental a impedir a instituição de data comemorativa no Município de Itaú de Minas, sendo permitido, então, análise e deliberação final da presente questão pelos nobres edis, posto que a tanto competentes.

DA IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO LOCAL

Sem prejuízo ao disposto nos tópicos acima, vê-se ainda, no art. 3º da presente proposição, a instituição de norma segundo a qual *“as escolas municipais de Itaú de Minas/MG deverão promover (...) estudo sobre a letra e a interpretação de texto referente ao Hino Municipal e do Hino Nacional”*, tal qual não se permite no ordenamento jurídico pátrio. Vejamos.

A esse respeito, cabe consignar que o § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988, especificamente quanto à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar Projetos de Lei aos órgãos legislativos respectivos, estatui expressamente :

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República (...), na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que : (...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Insufismável, então, que o modelo adotado em nossa Constituição Federal discrimina expressamente os projetos cujas matérias somente podem ser iniciados pelo Chefe do Executivo, sendo essa a “regra geral” de disciplinamento do assunto ora sob exposição.

Informe-se, no mesmo tema, que nossa Carta Magna adotou o “princípio da simetria” 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 e as regras máximas de organização pré-existentes na mencionada Lei Federal Maior, principalmente no que diz respeito à estrutura do governo, limites e exercício dos poderes, organização e formas de atuação de seus órgãos, tudo com base nas passagens logo abaixo transcritas, destacando-se, dentre outros, o *caput* do art. 25, *in verbis* :



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

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 (...). (...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Importa destacar, por pertinente, que tal entendimento consolidou-se no país após inúmeros debates processuais promovidos junto ao egrégio Supremo Tribunal Federal, o qual definitivamente assentou, na linha de todo o aqui expresso, 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”*¹.

E ainda no tocante ao “princípio da simetria” junto ao pacto federativo nacional como limite à atuação do Poder Legislativo em cada um dos diferentes entes federados do país, segue, abaixo, lição emanada do Voto do eminente ex-Ministro Cezar Peluso :

(...) ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo (...), é preciso guardar (...) particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (STF; ADI 4.298 MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009)

¹ STF - RE 505476 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 1ª Turma, julg. 21/08/2012, publ. DJE-176 06-09-2012.



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

Exatamente por obediência ao “princípio da simetria”, enfim, que a Constituição do Estado de Minas Gerais instituiu, no tocante à iniciativa privativa do Governador de Minas Gerais, os seguintes comandos :

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III – do Governador do Estado : (...)

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias; (...)

Com efeito, firme então no conhecimento de que o “princípio da simetria” determina que os demais entes federados devem seguir as diretrizes da Constituição Federal quanto à “*disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes*”², ora sob exame, e atento aos textos constitucionais (Federal e Estadual) que tratam da matéria (supra transcritos), importa apontar, enfim, o texto do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas (já transcrito, mais acima) a também asseverar que “*a iniciativa das leis que versem sobre (...) criação de (...) funções da administração direta [e] atribuições dos órgãos da Administração Direta do Município*”, compete somente ao ilustre Prefeito Municipal, não podendo ninguém mais ou qualquer outro órgão assim proceder, tal qual ocorrido no ponto sob análise.

Isso posto, o presente parecerista entende, então, que o art. 3º do presente Projeto de Lei qualifica-se, s.m.j., como inconstitucional, posto não se adequar ao ordenamento jurídico pátrio ao interferir, *data venia*, na esfera de “iniciativa privativa” apenas do Prefeito local, somente ele podendo “iniciar Projeto de Lei” impondo obrigações às escolas públicas municipais.

Sobre iniciativa legislativa privativa do Executivo, segue, ainda, lição do íncrito STF sobre o tema, de cunho nitidamente constitucional, abaixo expresso :

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo (...).
(STF; ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 23-10-92, DJ de 15-12-06)

² STF; ADI 4.298 MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.



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

O egrégio TJMG, inclusive, já reconheceu ser inconstitucional proposição com perfil assemelhado ao presente feito, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.839/2015 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - CRIAÇÃO DO NÚCLEO SOCIAL DE APOIO E PREVENÇÃO AO CRACK E OUTRAS DROGAS - PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

1. É inconstitucional norma legal, de iniciativa da Câmara Municipal, que dispõe sobre atuação típica da Administração Pública. 2. A instituição de órgão público por meio de iniciativa parlamentar, ainda que a opção do legislador possua caráter nitidamente social, não convalida o vício formal, pois viola o limite constitucional da Reserva da Administração.

(TJMG, Ação Direta Inconst 1.0000.15.079772-8/000, Rel. Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, D.J. 24/05/2017)

Assim o sendo, o presente Projeto de Lei não se mostra compatível, s.m.j., com os comandos constitucionais incidentes à espécie, na esteira de novo magistério do colendo STF:

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição — e nele somente —, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima — considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa — se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

(STF; MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 17-4-97, DJ de 7-12-06)

De todo o acima exposto no presente tópico, com base nos textos da Constituição Federal, da Constituição de Minas Gerais e também da Lei Orgânica Municipal, todos acima dispostos, certo é que apenas o Poder Executivo local tem permissão para “iniciar” proposição voltada a criar obrigações às escolas municipais de Itaú de Minas, emergindo certa, assim, a inconstitucionalidade do comendo inserido no art. 3º deste Projeto de Lei, o qual não se coaduna ao universo jurídico pátrio.

Independentemente da qualidade, necessidade e pertinência da norma em questão, o que não se duvida, certo é que, neste específico ponto, emerge inconstitucionalidade por se pretender extrapolar competência legislativa apenas de outro poder, o que não se admite fazer nem mesmo como forma de melhoria à cultura local, como segue :



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE CATAGUASES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

A despeito de ter caráter apenas facultativo e autorizativo, o art. 3º da Lei nº 3888/2010, do Município de Cataguases, extrapola da competência legislativa para invadir seara de competência exclusiva do Chefe do Executivo local no que concerne ao modo, forma e meio de prestação de serviços, atividade que lhe é típica. Traz disposição que não condiz com a harmonia e independência que devem ser mantidas entre os Poderes, sendo, ao contrário, forma indevida e indireta de submissão de Poder ao outro, na medida em que faculta ao Poder Executivo desenvolver atividades de informações educativas, culturais e esportivas alusivas ao Dia do Fluminense e do Torcedor Tricolor.

(TJMG; ADI - Ação Direta de Inconstituc. 1.0000.12.079207-2/000, public. 14/08/2013)

Também a melhor doutrina já se manifestou nesse mesmo sentido, consoante lição de Hely Lopes Meirelles, mestre incontestável do Direito Administrativo brasileiro, para quem:

(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. Sintetiza, ademais, que todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

(Direito Municipal Brasil. 15ªed., M. Schneider Reis, Malheiros, 2006, 708 e 712)

Portanto, considerando que o Poder Legislativo estaria querendo determinar ao Poder Executivo a forma de praticar seus atos administrativos ao criar obrigação às escolas públicas locais, invadindo, dessa forma, as atribuições do Prefeito de *“planejamento, organização, direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle”* (Hely Lopes Meirelles, idem, 2006 p. 748/749), o texto do art. 3º da proposição, então, reveste-se de inconstitucionalidade manifesta, não havendo como instituir seus objetivos, posto que apresentado em processo legislativo iniciado por ato dos nobres edis locais, sem permissão de nossa Constituição Federal a tanto.

E se já não bastasse, a proposição também deixou de apresentar a fonte de custeio para a execução da tarefa, contrariando, em tese, o art. 109 da Lei Orgânica pelo qual *“nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo”*, tudo a também macular o art. 3º da proposição.



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 decisão 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 posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer, como o ora em curso, não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, destarte, que mera “opinião”, conforme segue :

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 Lei apresenta, em sua quase totalidade (à exceção do texto do art. 3º da proposição), matéria jurídica sem nenhum vício quanto à sua iniciativa e/ou legalidade.

Porém, tal qual já asseverado no tópico “*DA IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO LOCAL*”, supra, considerando que o art. 3º do presente Projeto de Lei almeja instituir ato a ser cumprido pela Prefeitura Municipal local, assim o fazendo, s.m.j., em desacordo às diretivas de nossa Constituição Federal que impedem que Projetos de Lei iniciados por membro(s) do Poder Legislativo, como no caso, criem “obrigações” e/ou “despesas” à Prefeitura local, verifica-se haver suficiente inconstitucionalidade, no ponto, por indevida usurpação de poder, sem nenhuma mácula, porém, a todo o mais contido neste feito.

RECOMENDAÇÃO

Com efeito, esse parecerista pede licença para recomendar a correção da proposição no sentido de retirar de seu bojo, especificamente, os comandos dispostos em seu art. 3º, por não ser possível ao Poder Legislativo “iniciar” Projeto de Lei contendo obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, sob pena de inconstitucionalidade manifesta.

Feito isso, após a correção da matéria logo acima apontada e considerando, depois, todo o mais aqui discorrido, pode-se então concluir, s.m.j. :

- 1º) Este Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” sobre o Processo Legislativo em questão e a matéria de Direito nele disposta, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam na forma ora disposta, haja vista prerrogativa dos “agentes políticos eleitos” de deliberar, em caso tais, com base em elementos discricionários que julgarem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.
- 2º) O Projeto de Lei sob análise não possui vício de iniciativa.
- 3º) O Projeto de Lei 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 Projeto de Lei, aqui examinado.



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

É O PARECER.

Itaú de Minas, 11 de dezembro de 2025.

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