



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 Complementar nº 01, de 15 de março de 2023.

PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE
LEI COMPLEMENTAR Nº 01/2023, DO
ILUSTRE PREFEITO MUNICIPAL, SR. NORIVAL
FRANCISCO DE LIMA, VOLTADO
À ALTERAÇÃO DE PARTES DA LEI COM-
PLEMENTAR Nº 56/2019, A QUAL, POR
SUA VEZ, INSTITUIU O “PLANO DIRE-
TOR” DO MUNICÍPIO DE ITAÚ DE MINAS,
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DO RELATÓRIO

Foi encaminhado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal de Itaú de Minas, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 2023, devidamente acompanhado da “Mensagem nº 011/2023”, ambos da lavra do ilustre Prefeito Municipal de Itaú de Minas, Sr. Norival Francisco de Lima.

Mencionada proposição almeja modificar passagens da Lei Complementar nº 56/2019, a qual institui o Plano Diretor no Município de Itaú de Minas, e dá outras providências, conforme termos consignados na proposição.

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 Complementares e Ordinárias no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas dispostas na Lei Orgânica local.

Sendo assim, nenhuma mácula atinge o presente Projeto de Lei Complementar no tocante, especificamente, à “iniciativa” de seu Processo Legislativo, ora em curso, haja vista ter sido proposto pelo ilustre Prefeito Municipal, Sr. Norival Francisco de Lima.

Some-se a isso a regra que apresenta matérias que são da competência privativa do Prefeito Municipal para que somente ele possa “iniciar” Processos Legislativos a seu respeito, conforme passagens do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, todas em sintonia ao assunto abordado no corpo da proposição sob exame, como infra transcrito :

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

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

IV- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Munic.;

E se já não fosse suficiente, os incisos III, IV e VII do art. 84 da Lei Orgânica Municipal estipulam que o tema/assunto abordado nesta proposição pertence à área de competência privativa de atuação do Prefeito Municipal, nos seguintes termos, *in verbis* :

Art. 84 – Compete, privativamente, ao Prefeito : (...)

III – exercer (...) a direção superior da administração municipal; (...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Org.; (...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;



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

A par de todo o exposto, vê-se certo, enfim, que a proposição não apresenta vício de iniciativa em seu Processo Legislativo, o qual segue as diretrizes legais incidentes ao tema.

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA

Noutro ponto, agora quanto à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento da matéria tratada 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;

Some-se a isso os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais que reafirma a competência municipal para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, entendendo-se como tal, inclusive, a “*polícia administrativa de interesse local*” (ambos do art. 171) , *in verbis* :

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 : (...)

VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial.

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, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção (...) e logradouros públicos;



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

Em perfeita harmonia às normas constitucionais, supra, a Lei Orgânica Municipal (LOM), por sua vez, pronunciou-se expressamente quanto aos “*assuntos de interesse local*” e também sobre organização de “*seus serviços administrativos*”, como é o caso, *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; (...)

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

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

XII- organizar, regulamentar e executar seus serviços administrativos (...).

Assim, exatamente por cuidar de “*assuntos de interesse local*” (inciso I) para “*organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local*” (inciso V) e “*seus serviços administrativos*” (inciso XII), termos do art. 10 da Lei Orgânica Municipal, passagens acima transcritas, resta pacífica a permissão dada ao Município de Itaú de Minas para disciplinar, em lei local, a matéria abordada no presente Projeto de Lei, sem máculas a daí emergir.

Essa é a razão, acresça-se, pela qual a Lei Orgânica disse ser da competência desta ilustre Câmara Municipal deliberar sobre “*matérias de competência do Município, especialmente (...) criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas (e os) servidores públicos municipais da administração direta*” (art. 28, *caput* e incisos VII e VIII), não se percebendo vícios a impedir, por mais essa razão, a tramitação do feito e o exame da proposição.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA PROPOSTA

Trata-se, o caso, de Proposta de Lei Complementar com fins à instituição de novo texto de normas junto ao Plano Diretor do Município de Itaú de Minas.

A questão, impõe destacar, emerge de diretiva de nossa Constituição Federal, nos estritos termos do *caput* do art. 182, cujos comandos jurídicos foram observados na proposição sob análise, conforme segue, *in verbis* :

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.



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

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Vê-se então, posto que evidente, que a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 182 norma abstrata voltada ao desenvolvimento e, também, à garantia de bem-estar dos habitantes dos municípios, em sintonia aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, elencando então, dentre seus preceitos, a necessidade de reger o uso do espaço territorial como forma de possibilitar atingir o “*pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”, elucidando-se a importância e pertinência do tema.

A atuação do ente público municipal na seara, vale ainda apontar, afigura-se como importante instrumento jurídico e político de exercício da democracia direta do munícipes, posto indicar, acima de tudo, a direção que o Poder Executivo deverá seguir na administração e gestão do espaço territorial, cabendo colacionar, no tema, lição de Maria Etelvina Bergamaschi Guimarães, Assessora Jurídica da Procuradoria-Geral da Prefeitura de Porto Alegre ¹ :

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.

Isso posto, e a toda evidência, as regras próprias do Plano Diretor local, tratadas no presente feito, constituem-se de instrumento discricionário do Chefe do Poder Executivo para a instituição de diretivas mestres, em consonância à real vontade da população.

De todo o exposto, nada há a macular, então, a proposição apresentada pelo ilustre Prefeito Municipal, cabendo aos nobres edis, via de consequência, a análise de seus termos, com deliberação final em Plenário a verificar, com base nos autônomos critérios de discricionariedade, oportunidade e conveniência, se cabe ou não instituir, no ordenamento jurídico municipal, a disciplina e normatividade consignada neste feito.

¹ in “<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15859/000689606.pdf>”.



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 sua 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

Isso posto, com base no acima exposto, pode-se concluir, s.m.j., nos seguintes termos :

- 1º) o presente Parecer Jurídico esboça “opinião técnico-jurídica” sobre o Processo Legislativo e as matérias de Direito nele dispostas, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam na forma aqui apresentada, 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 presente Projeto de Lei Complementar não possui vício de iniciativa.
- 3º) o presente Projeto de Lei Complementar está de acordo com o ordenamento jurídico.

De acordo com tais conclusões, entendemos então que:

Os ilustres Vereadores devem avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” dos termos deste Projeto de Lei Complementar.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 11 de abril de 2023.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056
* [Assinado Digitalmente]