



PARECER JURÍDICO: 035/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: PELOM 002/2023

EMENTA: “Altera o §2º, do art. 42, da Lei Orgânica Municipal de Imbituba”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 002/2023, que altera o §2º, do art. 42, da Lei Orgânica Municipal de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 22 de setembro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 25 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 69 da LOM, que disciplina a iniciativa da proposta por Vereador, vejamos:

- Art. 69 - A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:
I - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;
II - do Prefeito Municipal;
III - pelo menos 500 (cinco por cento) dos eleitores votantes no Município.
§1º - A proposta será votada em dois turnos com interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, dentro de noventa (90) dias contados de seu recebimento.
(...). (g.n).

Verifica-se, portanto, que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município cumpre o estabelecido no inciso I do supra artigo, pois ao conter o número total de nove assinaturas, está devidamente preenchido o requisito de, no mínimo, a anuência de um terço dos membros da Câmara Municipal à proposição.

Como se não bastasse isso, a Lei Orgânica do Município de Imbituba prevê a competência desta Casa, *in verbis*:

- Art. 68 - O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:
I - emendas á Lei Orgânica Municipal;
II - leis complementares;
III - leis ordinárias;
IV - resoluções;
V - decretos legislativos.
Parágrafo Único - Os incisos IV e V deste Artigo, serão disciplinados no Regimento Interno da Câmara Municipal. (g.n).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).* (grifei).

A propósito, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2 ed, 2ª tiragem. São Paulo Malheiros, 2007, p. 346) aduz:

A Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é



especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida.

Nesse sentido, a matéria veiculada neste projeto se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, I e II, da Constituição Federal.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de adaptar a Lei Orgânica Municipal em vigor, atualizando o número de vereadores à população do Município. De acordo com a exposição de motivos “O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), divulgou em 28 de junho de 2023, os resultados do Censo Demográfico 2022/2023 com base nos dados coletados, onde o município de Imbituba/SC encontra-se com 52.581 pessoas.”.

No que versa sobre aos aspectos materiais do Projeto de Emenda à Lei Orgânica, não há qualquer mácula constitucional ou legal a impedir a tramitação da proposta. O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: “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.”

Assim sendo, compete ao próprio Município, enquanto ente dotado de autonomia política e capacidade de auto-organização, estabelecer a sua ordenação.

Pois bem, de início cumpre citar que o art. 29, inciso IV, alínea “d” da Constituição Federal elenca um limite para a existência de cadeiras do Poder Legislativo aos Municípios da Federação, a saber:

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:
(...)
d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Grifei).



Como se vê, o PELOM deve guardar, no que couber, correspondência com o modelo federal o que, aliás, é o pressuposto de validade de qualquer ato normativo. Assim, na legislação não há qualquer vedação sobre o número mínimo de vereadores havendo, contudo, limitação do seu número máximo por habitantes de um município, devendo ser regulamentado pela Lei Orgânica da Constituição do Município.

A nova redação do artigo 42, §2º, da Lei Orgânica Municipal de Imbituba, com a alteração pretendida, visa apenas se enquadrar no art. 29, inciso IV, alínea “d” da Constituição Federal, conforme último censo populacional realizado pelo IBGE, estando o projeto sem vícios de iniciativa, e sem inconstitucionalidade quanto ao seu objeto, podendo o interesse local disciplinar a matéria.

Seguindo na análise à legalidade e constitucionalidade da propositura, o que está a contento no aspecto do ordenamento jurídico pátrio e demais disposições legais vigentes, cumpre ressaltar a previsão específica com relação a Lei de Responsabilidade Fiscal que, por sua vez, exige a **estimativa do cálculo do impacto orçamentário-financeiro**, considerando o aumento de subsídio em caso de atualização do número de vereadores exercendo suas funções na Câmara Municipal de Imbituba.

O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano-Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o §3º do art. 182 da Constituição.

Em que pese o mérito da propositura, não se pode olvidar que o PELOM não é capaz de extrapolar sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa. Nesse passo, a implantação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município fica condicionado à existência/adequação orçamentária.

Sem dúvidas, umas das formalidades mais importantes e recorrentes que concorrem à aprovação de Projetos de Lei e que já deve estar demonstrada satisfeita no momento da apresentação da proposição é a que impõe à apresentação de estimativa de impactos orçamentários e de outros elementos que atestem a higidez financeiro-orçamentária da futura medida legal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17).

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 002/2023, desde que cumpridas as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme exposto alhures.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade, desde que apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos subsequentes, para regular tramitação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 002/2023.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“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.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 03 de outubro de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.** (...) II. 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. III. 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. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)