PARECER JURÍDICO nº 018/2026

PROPOSTA à Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar

ESPECIFICAÇÃO: *AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A ADOTAR MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA ASSEGURAR A LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE TERRENOS E LOTES URBANOS NO MUNICÍPIO DE OURO FINO/MG, ESTABELECE DEVERES AOS PROPRIETÁRIOS E DISCIPLINA A COBRANÇA DE CUSTOS CORRESPONDENTES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

A Proposta ao Projeto de Lei em análise, tem por escopo autorizar o Poder Executivo Municipal a adotar medidas administrativas voltadas à limpeza e conservação de terrenos e lotes urbanos no Município de Ouro Fino/MG, principalmente em terrenos abandonados ou sem manutenção adequada que representem risco à saúde pública, à segurança da população e ao meio ambiente urbano.

Devidamente instruída, a proposta ao projeto de lei fora remetida a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Saliente-se, que a consultoria jurídica emite parecer prévio sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

Não obstante a proposta ao projeto de lei incentivar a limpeza de lotes e terrenos urbanos, ele deve ser elaborado em consonância com o disposto no Plano Diretor (Lei Complementar nº 001/2006).

Por outra via, um Projeto de Lei Ordinária não pode alterar ou revogar dispositivos de uma Lei Complementar, devido à hierarquia das normas.

Portanto, a primeira questão jurídica a ser observada, se reporta a apresentação de instrumento adequado, que seria a proposta de um Projeto de Lei Complementar que altere especificamente o(s) artigo(s) desejado(s) do Código de Posturas vigente.

Só por argumentar, o quórum para a aprovação de uma Lei Complementar exige maioria absoluta (metade mais um do total de vereadores da Câmara), ao contrário da lei ordinária, que exige apenas maioria simples.

Além do entendimento antes trazido, temos, em nosso entender, que a proposta de projeto de lei afronta, também, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que dispõe em seu artigo 5º: *"Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação".*

Entendemos, então, que a matéria em análise está devidamente regulamentada por Lei Complementar, não podendo ser matéria de Lei Ordinária, por ser hierarquicamente inferior, gerando conflito normativo.

No que tange à iniciativa parlamentar, embora os Nobres Edis possam propor Projeto de Lei Complementar, se a alteração criar novas atribuições para secretarias ou custos operacionais diretos para a Prefeitura, recomenda-se que a iniciativa parta do Executivo, para evitar o vício de iniciativa.

Lado outro, os Tribunais vêm entendendo que Projetos que apenas "autorizam" o Executivo a fazer algo que ele já pode (ou deve) fazer, são frequentemente considerados inconstitucionais, pois o Legislativo não pode "autorizar" ou "dar ordens" de competências já previstas em Lei.

O processo legislativo por parlamentar, somente é possível desde que o conteúdo proposto não interfira no funcionamento do Poder Executivo, não crie ou extinga órgãos públicos, não disponha sobre normas relacionadas ao servidor público e não altere a funcionalidade de serviços públicos, conforme é o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917.

Compulsando-se a norma projetada em análise, verificamos em seu contexto, a apresentação de uma série de descrições de atividades de cunho gerencial-administrativo da Prefeitura, violando a cláusula da Separação de Poderes, pois se cria obrigações que implicam em inconstitucionalidade.

Nesse sentido, em se tratando da iniciativa, a regulamentação está prevista nos artigos 61, §1º, II, "b" e 165 da CF, o que é reproduzido pela Lei Orgânica do Município, sendo que compete aos Vereadores a iniciativa de projetos que versem sobre qualquer matéria não resguardada de forma privativa ao Prefeito pelo art. 51 do referido diploma legal.

> 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, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> ...
> II - disponham sobre:
> ...
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> ...

Para melhor elucidação do caso em análise, transcrevemos o artigo 51 da Lei Orgânica do Município de Ouro Fino.

> Art. 51 LOM. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
> ...
> IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do município.

Nesse contexto, importante frisar, que no ano de 2020, foi aprovado pelo Plenário desta Casa das Leis, o Projeto de Lei Complementar nº 003, análogo ao ora em estudo, com a ementa: *"Cria o Programa de Terreno Verde que visa incentivar a limpeza de lotes e terrenos urbanos e o plantio de grama nos locais não construídos e dá outras providências".*

Apesar da aprovação em Plenário, o projeto de lei foi **vetado integralmente** pelo então Prefeito em exercício Maurício Lemes de Carvalho, sendo acatado o veto pela Câmara Municipal de Ouro Fino.

Ressalta-se que todo o exposto se trata de um parecer de caráter técnico-opinativo, ou seja, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação do Projeto de Lei analisado. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *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 oficio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (MS n° 24.584 - 1-Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

A Assessoria Jurídica da Câmara se abstém de proferir juízo de valor com relação ao mérito da proposição, bem como as razões que levaram à sua propositura, vez que isso excede sua competência institucional.

Pelo exposto, a Assessoria Jurídica Legislativa conclui que a proposta ao projeto de lei é formalmente inconstitucional: 1) pelo conflito normativo, eis que uma Lei Complementar não pode ser modificada por Lei Ordinária (hierarquia); 2) pela existência do Plano Diretor (Lei Complementar nº 001/2006), que regulamenta a matéria; 3) pelo vício de iniciativa na matéria relacionada, por versar sobre a gestão administrativa e organização dos serviços públicos; 4) pelo entendimento dos Tribunais de que “leis que autorizam” o Executivo a fazer algo que ele já pode (ou deve) fazer, não devem prosperar; **opinando pela rejeição e arquivamento**.

Recomendamos que a matéria aqui discutida, caso seja reapresentada, que seja pela via da Lei Complementar, apontando-se o artigo a ser alterado ou acrescentado.

Ouro Fino/MG, 04 de fevereiro de 2026.

JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR

ASSESSOR JURÍDICO