



Fls. nº 168

Proc. 320, 2018

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO Nº 26/2018

REFERÊNCIAS:	<i>Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município. Atualização e consolidação do texto. Considerações.</i>
INTERESSADOS:	<i>Vereadores Eduardo Ribeiro Barison (relator); Carlos Henrique Lopes Faustino; Edimilson Manoel; José Roberto Pereira; Valdirene Donizeti da Silva Miranda.</i>

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica deste Município, de autoria dos Vereadores supracitados (PELOM nº 01/2018), que atualiza e consolida seu texto, alterando e corrigindo diversos dispositivos, de acordo com alterações constitucionais realizadas desde sua promulgação, visando atender ao princípio da simetria e às especificidades locais.

Instado a manifestar, este Procurador Jurídico o faz na forma que segue:

Formalmente, a proposição encontra-se em ordem, eis que deflagrada por pelo menos um terço dos membros da Câmara Municipal e adotado o rito legislativo adequado à matéria (regime de tramitação/votação em dois turnos e quórum de deliberação de maioria qualificada (dois terços dos Vereadores), atendendo-se o disposto no **art. 29 da LOM**, não havendo se falar em vício de iniciativa ou ausência de legitimidade apta a gerar inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, vale lembrar que os vícios relativos à formalidade afetam o ato normativo sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos procedimentos e pressupostos relativos às feições que formam a lei.

Ensina-nos Gilmar Mendes que “os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência”¹.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



Fls. n° 169
Proc. 320, 2018

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

Também sobre a inconstitucionalidade formal, Pedro Lenza distingue a dois tipos de vícios formais, que são o vício formal subjetivo e o vício formal objetivo. Explica o autor:

"(...) o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República como as que fixam ou modificam os efeitos da Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I, da CF/88 (...). Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.

(...) por seu turno, o vício formal objetivo será verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa. Como exemplo citamos uma lei complementar sendo votada por um quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ter sido aprovada por maioria absoluta". (2011, p. 232)².

Respeitando-se o rito do devido processo legislativo citado no início destas conclusões, não teremos problemas quanto a vício de inconstitucionalidade formal objetivo.

Quanto à aferição da constitucionalidade material ou de conteúdo diz Luís Roberto Barroso:

"a inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegítimamente a participação de candidatas em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas." (2006, p. 29).³

² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

³ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.



Fls. nº 140
Proc. 320,20

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

Ora, compulsando a propositura (mormente a exposição de motivos de fls. 126 *usque* 161), observei que todas as alterações propostas mostram-se procedentes, não contrariando o ordenamento jurídico. A propósito, noto aprimoramento do texto e da técnica legislativa.

Com efeito, merecem destaque a supressão de todas as votações e sessões secretas da Câmara Municipal que, por equívoco de técnica legislativa, ainda permaneciam no corpo da LOM; a previsão de autorização legislativa para alienação de terrenos no Distrito Industrial; inclusão da licença-paternidade; alteração do horário de posse dos eleitos das 10h00 para as 20h00; a previsão da obrigatoriedade de envio, juntamente com o texto físico das proposições, seu respectivo arquivo digital para facilitar e agilizar o processo legislativo; dentre outros.

Interessante notar que quem promulga é a própria Câmara (mais precisamente a Mesa) em um processo independente do Poder Executivo (**art. 29, § 2º da LOM**). Apesar de ausente previsão legal contrária, Hely Lopes Meirelles⁴ argumenta ser impossível se valer de tal falha legal para contornar a competência do chefe do Poder Executivo Municipal, sob pena de ser violado o sistema dos freios e contrapesos e da separação dos poderes, conforme discorre o saudoso mestre em sua obra:

Anote-se, finalmente, que o Poder Legislativo Municipal não pode, a pretexto de elaborar a lei orgânica – processo legislativo excepcional destinado a dar estrutura e organização ao Município –, dispor sobre matéria de lei ordinária, com o intuito de arredar a participação do Executivo, subtraindo-lhe o direito de vetar, sancionar e promulgar atos normativos dessa natureza.

Em outras palavras, os Vereadores não podem dispor, a título de emenda à LOM, sobre matérias geralmente atribuídas ao Prefeito Municipal. Não me parece o caso, uma vez que os dispositivos alterados, em sua maior parte, praticamente reproduzem o disposto nas Constituições Federal e do Estado de São Paulo.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.



Fls. n° 341
Data: 3.20.2018

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

Por sua vez, as emendas também devem seguir a mesma regra do processo de elaboração, mesmo na vacância de disposição expressa na Constituição, pois deve ser seguido o princípio da simetria. Nesse sentido, temos Nelso Nery Costa⁵:

A principal competência do Plenário é deliberar sobre as matérias de interesse local, através dos diferentes instrumentos legais, postos à disposição dos agentes políticos locais. A disposição mais importante trata-se, sem sombras de dúvidas, da Lei Orgânica do Município, que a partir da Constituição de 1988, passou a ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos vereadores. Por conseguinte, as emendas às Leis Orgânicas também necessitam do processo acima descrito, para serem promulgadas pelo Presidente da Câmara e, depois, publicadas.

Isso foi observado. Por exemplo, a autorização para alienação de terrenos no Distrito Industrial é um assunto eminentemente local, assim como aqueles ligados ao funcionamento da própria Câmara Municipal.

Ademais, vale enfatizar que durante a elaboração do projeto, além da realização de audiências públicas e reuniões temáticas pela Comissão de Assuntos Relevantes, foi aproveitado boa parte do estudo técnico e da minuta elaborada pelo IBRAP – Instituto Brasileiro de Administração Pública durante a gestão do Vereador Adilson Aparecido Guisso como Presidente desta Casa de Leis (2011-2012), criteriosamente revisada pelo atual Chefe de Gabinete da Presidência, Dr. Marcelo Torres de Freitas, trabalho digno de elogio.

Assim, sem prejuízo de ulteriores esclarecimentos, OPINO FAVORAVELMENTE PELA APROVAÇÃO DO PROJETO.

É o parecer.

Mococa, 19 de julho de 2018.

Donato César A. Teixeira
Procurador Jurídico
OAB/SP 238.618

⁵ COSTA, Nelso Nery. *Direito Municipal Brasileiro*, 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
DA GESTÃO AMBIENTAL
MUNICÍPIOS BIOMA AMAZÔNIA

FUNDO
AMAZÔNIA

PARECER

Nº 3041/2015

PG – Processo Legislativo.
Procedimento para alteração e
atualização da Lei Orgânica
Municipal. Considerações.

CONSULTA:

Determinada Câmara solicita parecer acerca do procedimento para alteração e atualização da Lei Orgânica Municipal.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escorrelito deslinde da questão, vale assentar que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno da Câmara Municipal são instrumentos de grande importância para o exercício da autonomia municipal e para o regime democrático, respectivamente.

A Lei Orgânica Municipal é a norma que organiza os órgãos da administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplina a competência legislativa do Município, observando as peculiaridades locais, como também sua competência comum e suplementar relativamente aos demais entes da Federação.

Tanto o Prefeito quanto a Câmara Municipal, esta última mediante proposta de 1/3 de seus membros, podem deflagrar o processo legislativo especial de revisão ou emenda da LOM. O Projeto de Lei Orgânica Municipal, assim como suas emendas, deve ser votado em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal em sessão plenária que assim a

promulgará (art. 29, CRFB/88).

Por sua vez, como sabido, o Poder Legislativo possui autonomia para sua auto-organização na forma dos arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, todos da Constituição Federal e o Regimento Interno constitui-se num conjunto de normas de direito público que disciplina a organização e o funcionamento da Câmara Municipal, especificando os procedimentos passíveis de serem utilizados pelos parlamentares no cumprimento do seu *mister* constitucional. Trata-se, assim, de norma interna que se exterioriza sob a forma de resolução, possuindo natureza de norma jurídica privativa do Poder Legislativo nos termos do art. 59 da Constituição Federal.

Por conseguinte, relevante manter os referidos diplomas atualizados e em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, mormente com a Constituição Federal.

Neste sentido, no que tange à alteração de Lei Orgânica Municipal (LOM), Edson Jacinto da Silva, em sua obra "O Vereador no Direito Municipal", leciona que "As Emendas e as Leis Orgânicas Municipais obedecem ao mesmo procedimento para a apresentação da proposição perante o legislativo, devendo seguir o rito estabelecido para as Emendas Constitucionais, com as diferenças existentes na composição das respectivas Casas de Lei". (2ª ed., editora J.H. Mizuno, 2009, págs. 41 e 42)

Em suma, com relação ao processo legislativo especial de revisão ou emenda à Lei Orgânica Municipal, temos que sua iniciativa poderá ser do Prefeito ou dos parlamentares mediante proposta de no mínimo um terço dos vereadores, deve ser votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Por fim, esclarecemos que pode a Câmara encaminhar eventuais dúvidas que porventura existam a respeito deste e de outros temas

Fls. n° 123
Proc 320 18



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
DA GESTÃO AMBIENTAL
MUNICÍPIOS BIOMA AMAZÔNIA

FUNDO
AMAZÔNIA

correlatos por meio do site do <http://www.amazonia-ibam.org.br/> - Área Restrita - Orientação Jurídica ou mesmo por outras vias disponibilizadas aos municípios beneficiários do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental - Bioma Amazônia.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2015.