



PROTOCOLO Nº 772/2022

PROCESSO Nº 752/2022

PARTE INTERESSADA: VEREADORES LUIZ CARLOS SILVA ALMEIDA, JORGE MARVILLA FERNANDES, ISAQUE GOMES SERAFIM, E OUTROS

ASSUNTOS: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº 1/2022

EMENTA: Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 1/2021. Vereadores Luiz Carlos Silva Almeida, Jorge Marvilla Fernandes, Isaque Gomes Serafim, e Outros. Alteração da redação do § 4º do art. 61 da Lei Orgânica Municipal.

À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação.

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de uma proposição de Proposta de Emenda à Lei Orgânica, apresentada **pelos Exce-lentíssimos Senhores Vereadores que a subscrevem**, visando a alteração do § 4º do art. 61 da Lei Orgânica Municipal, cujo objetivo principal, conforme mensagem, é “compatibilizar dispositivo legal do Regimento Interno e (sic) com a Lei Orgânica, referente ao **caput do art.8º, do Regimento Interno**”.

2. A proposição em análise foi subscrita pelos Edis mencionados na ementa, estando o processo composto como segue:

- I. Folha de rosto (fl. 01);
- II. Minuta da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal (fls. 02/03);
- III. Justificativa (fls. 04/05);
- IV. Despachos Eletrônicos (fls. 06/18).

3. Ato contínuo, após a leitura da referida proposição, tal solicitação foi encaminhada para a Secretária Geral, a qual solicitou a análise jurídica da presente questão.

4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **18 (dezoito)** laudas.

5. **Breve relato, passo a opinar.**

II - ANÁLISE JURÍDICA

6. Preliminarmente, cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto





jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria-Geral examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.

7. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes “*administrar é aplicar a lei de ofício*”. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

8. Acrescente-se, por oportuna, a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos nestes autos, aos quais poderá ser aplicado e juntado este parecer, vez que decorrem de atos administrativos e gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário - presunção *iusuris tantum*¹ -.

9. De tal maneira, incumbe a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

10. Sob tal aspecto, cabe salientar o que afirma PESTANA², acerca da análise jurídica, uma vez que o sistema permite:

“(...) que o intérprete e o aplicador do Direito no caso concreto, mais das vezes, possam, a partir da sua luminosidade, solucionar questões que, sob a ótica dogmática, poderiam apresentar aparente perplexidade”

11. Por essa razão, que o saudoso mestre MEIRELLES³, ao definir a natureza jurídica do *parecer*, lecionava:

“(...) pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.”

12. Não diferente, JUSTEN FILHO⁴ ensina que os “*atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*”.

13. CARVALHO FILHO⁵, na mesma senda, traz:

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar





*o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.***

*De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus da-quele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.⁶*

Destaquei

14. Logo, o presente parecer jurídico facultativo⁷ busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica - exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral e no âmbito da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

III - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

15. A presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 29, *caput*⁸ e art. 30, I⁹, ambos da CRFB/88 c/c o art. 16, I¹⁰, da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 23, *caput*¹¹, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

16. Quanto à iniciativa, o norteamento, entre outras coisas, é dado pelo art. 86 da Lei Orgânica do Município de Marataízes,

“Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal;

III - de iniciativa popular.

§1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.





§2º A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.

§3º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município.

§4º A matéria constante de proposta de Emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma Sessão Legislativa.

§5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica.”

Destaquei.

17. Feitas as considerações, a Procuradoria Jurídica, s.m.j., conclui que **a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.**

IV - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

18. A iniciativa de Propostas de Emenda à Lei Orgânica é concorrente aos Poderes Municipais, porém, não são passíveis de sanção pelo Prefeito, pois após aprovadas, serão promulgadas e publicadas pela Mesa da Câmara Municipal, conforme dispõe o art. 29¹² da CRFB/88 e o art. 86, §2º¹³, da Lei Orgânica Municipal.

V - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

19. Segundo o art. 254 do Regimento Interno, a *“Proposta de Emenda à Lei Orgânica, após sua leitura, será distribuída em avulsos e permanecerá em discussão especial durante três sessões ordinárias consecutivas para recebimento de emendas”, pelo que verifico como atendido a presente exigência.*

20. Ato contínuo, conforme o art. 255 do Regimento Interno, *“será a Proposta de Emenda à Lei Orgânica encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação^{14 15}, que, no prazo improrrogável de quinze dias úteis, apresentará parecer”.*

21. Ressalto que a referida Comissão, conforme Regimento Interno, - *ad argumentandum tantum* - não poderá deixar de receber o Projeto ou a Proposição sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade¹⁶, sendo que, mesmo que venha concluir pela inconstitucionalidade – conjecturo – a Proposição deverá ser incluída em Discussão Prévia, devendo ser observado o contido no art. 206¹⁷ do Regimento Interno.

22. Ocorrendo a emissão de parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, a propositura de Emenda à Lei Orgânica seguirá o tramite regimental, ressaltando-se





que o seu parecer conclusivo fica cingindo às matérias de sua exclusiva competência, conforme Regimento Interno^{18 19 20}.

23. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura será votada em 02 (dois) turnos de discussão e votação, com interstício de, no mínimo, 10 (dez) dias^{21 22}.

24. Para aprovação de emenda à Lei Orgânica, o voto será nominal²³ e o *quórum* favorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros desta Casa de Leis, em ambos os turnos^{24 25}.

25. Vale ressaltar que na votação nominal, deverá ser observado o disposto no art. 222²⁶ do Regimento Interno.

26. Por fim, o Presidente da Mesa Diretora terá direito a voto, vez que a presente Proposição exige para sua aprovação o voto favorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros da Câmara, nos termos do art. 82, II²⁷, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, II²⁸, e art. 219, §4²⁹, ambos do Regimento Interno.

VI - DA CONCLUSÃO

“A obra legislativa, para ser perfeita, deve representar a expressão viva, palpante, da experiência e das necessidades de cada povo.”

MARECHAL DEODORO DA FONSECA

27. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **apenas OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** quanto a iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica ora examinada, lembrando que, caso ocorra a aprovação, a promulgação e publicação será realizada exclusivamente pela Mesa da Câmara Municipal^{30 31}.

28. Por oportuno, resta consignar que a opinião da Procuradoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

É o humilde parecer opinativo.

Marataízes, ES, 26 de agosto de 2022.

Umberto Batista da Silva Junior

Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES

OAB/ES 22.704





¹ “(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)” STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU 21/09/1998. Pág. 232.

² PESTANA, Marcio. Direito administrativo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contemham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014. p. 175.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12^a ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33^a Edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 246.

⁶ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32^a ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 512. - “*O parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.*”

⁸ “**CRFB/88** - 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:”

⁹ “**CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹⁰ “**Lei Orgânica** - Art. 16 Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹¹ “**Constituição Estadual** - Art. 23. A Lei Orgânica do Município será 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 na Constituição Federal e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:”

¹² “**CRFB/88** - 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:”

¹³ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.”

¹⁴ “**Regimento Interno** - Art. 79. Exceto nos casos previstos neste Regimento, nenhuma proposição, com exceção dos requerimentos, moções e votos de louvor, será submetida a discussão e votação no Plenário sem parecer escrito aprovado: I - pela Comissão de Constituição e Justiça, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, de técnica legislativa e regimental, e, quando for o caso, sobre seu mérito;”

¹⁵ “**Regimento Interno** - Art. 40. À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, compete: I - opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições;”

¹⁶ “**Regimento Interno** - Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.”

¹⁷ “**Regimento Interno** - Art. 206. A proposição será incluída em Discussão Prévia sempre que a Comissão de Constituição e Justiça concluir pela sua inconstitucionalidade. §1º - Se o parecer for rejeitado, a proposição baixará de pauta e será encaminhada, se for o caso, às comissões permanentes para parecer. §2º - Caso o Plenário acolha o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, será a proposição tida como rejeitada. §3º - Se a proposição estiver tramitando em regime de urgência, o parecer será oferecido em Plenário, na mesma Sessão.”

¹⁸ “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

¹⁹ “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”





²⁰ “**Regimento Interno** - Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.”

²¹ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica. §1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.”

²² “**Regimento Interno** - Art. 259. A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de, no mínimo, dez dias.”

²³ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica.”

²⁴ “**Regimento Interno** - Art. 260. Será aprovada a Proposta de Emenda à Lei Orgânica que obtiver, em ambos os turnos, o voto favorável de dois terços dos membros da Casa.”

²⁵ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.”

²⁶ “**Regimento Interno** - Art. 222. Proceder-se-á a votação nominal pela lista dos Vereadores, que serão chamados pelo Secretário e responderão "SIM" ou "NÃO", conforme sejam favoráveis ou contrários à matéria que estiver sendo votada. §1º Terminada a chamada a que se refere o parágrafo anterior, proceder-se-á, ato contínuo, à chamada dos Vereadores cuja ausência tenha sido verificada. §2º Enquanto não for proclamado o resultado da votação pelo Presidente, será permitido ao Vereador que responder a segunda chamada obter da Mesa o registro de seu voto. §3º Concluída a votação, o Secretário anunciará o resultado indicando o número de votos favoráveis, contrários e abstenções. §4º Anunciado o resultado, o Presidente o proclamará. §5º A relação dos Vereadores que votarem a favor ou contra constará na ata.”

²⁷ “**Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: (...) II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta;”

²⁸ “**Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) § 2º O Presidente só terá voto: (...) II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços;”

²⁹ “**Regimento Interno** - Art. 219 São três os processos de votação: (...) §4º Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

³⁰ “**CRFB/88** - 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:”

³¹ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.”

