



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 1216/2024

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Exmos. Vereadores Isaque Gomes Serafim, Anderson de Souza Laurindo, Dirlei Marvila dos Santos, Jorge Marvila, Jorge Marvila Fernandes, Rogério Viana Alves e Silas Ferreira da Silva.

ASSUNTOS: Proposta de Emenda a Lei Orgânica Municipal nº 03/2024 – Modifica o §2º, do rt. 61 da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Proposta de Emenda a Lei Orgânica Municipal registrado sob o nº 3/2024**, proposta pelos Exmos. Vereadores Isaque Gomes Serafim, Anderson de Souza Laurindo, Dirlei Marvila dos Santos, Jorge Marvila, Jorge Marvila Fernandes, Rogério Viana Alves e Silas Ferreira da Silva, tendo por objeto a modificação do §2º, do art. 61, da LOM.
2. Nos termos da redação atual do referido dispositivo legal "*o mandato da Mesa será por 2 (dois) anos, vedada a recondução na mesma legislatura*".
3. Se aprovada a proposta de emenda à LOM em análise, o dispositivo legal passará a ter a seguinte redação: "*o mandato da Mesa Diretora será por dois anos, sendo permitida aos membros da Mesa a recondução para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente*".
4. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 22 (vinte e dois) de outubro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento, estando subscrita pelos Exmos. Vereadores Autores (fl. 02).
5. A leitura se deu na sessão ordinária realizada no dia 22 (vinte e dois) de outubro do corrente exercício no Plenário "Elias da Silva", desta Casa de Leis (fl. 07), tendo sido submetida a três turnos de discussão, realizadas respectivamente em 28/10/2024, 05/11/2024 e 12/11/2024 (fls. 09, 11 e 13).



6. Integram o processo os seguintes documentos:

- Folha de rosto (fl. 01);
- Minuta da Proposta de Emenda à Lei Orgânica (fl. 02);
- Justificativa (fl. 03);
- Despachos Eletrônicos e certidões (fls. 04/13)

7. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 13 (treze) laudas.

8. Com a devida e regular tramitação processual o Exmo. Presidente desta Casa solicitou desta Assessoria Jurídica análise jurídica e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontra.**

9. É o breve relatório, passo a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

10. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.

11. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.

12. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, acerca da natureza jurídica do parecer:

¹ **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 contenham 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.



[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

13. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
14. Marçal Justen Filho³, na mesma linha, 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 [...]**”.
15. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴.

“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 daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.”⁵

² **BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

³ **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

⁴ **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

⁵ **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.



16. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo.
17. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ "*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.
18. 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, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
19. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica 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, administrativa ou orçamentária.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – DA MATÉRIA

20. A proposta de Emenda à Lei Orgânica em análise tem por finalidade possibilitar a recondução dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente ao mandato no qual foram eleitos.
21. No âmbito federal, no que se refere à eleição das mesas do Congresso Nacional e aos mandatos de seus membros, a CRFB/88 em seu art. 57, §4º, veda a recondução dos membros da mesa para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.
22. No entanto, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a norma do §4º, do art. 57, da CRFB/88 não é norma de reprodução obrigatória pelos Estados,

⁶ **FAGUNDES**, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.



Distrito Federal e Municípios, isto porque, estes são entes dotados de autonomia político-administrativa (art. 18, CRFB/), assentada também na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (art. 29, da CRFB).

23. Nesse sentido cito trecho da ementa do acórdão do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 959 Bahia, julgada pelo E. STF em 21/11/2023:

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO DO EXAME DO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. CABIMENTO. SUBSIDIARIEDADE. OBSERVÂNCIA. **MESA DIRETORA. RECONDUÇÃO SUCESSIVA AO MESMO CARGO. PERMISSÃO UMA ÚNICA VEZ INDEPENDENTEMENTE DA LEGISLATURA.** PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. PRECEDENTES. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ELEIÇÃO ANTECIPADA E POSSE. BIÊNIO 2023-2024. MARCO TEMPORAL.

[...]

4. A Constituição de 1988 consagrou como princípios fundamentais da República a independência e a harmonia dos poderes (art. 2º), assegurando a estes autonomia institucional consubstanciada na escolha de seus órgãos dirigentes.

5. **Não sendo** a regra proibitiva contida no art. 57, § 4º, da Constituição Federal **norma de reprodução obrigatória**, **cabe** aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios**, no exercício da autonomia político-administrativa (CF, art. 18), **optar pela possibilidade, ou não, de reeleição dos membros da Mesa Diretora da Casa Legislativa.** Precedentes.

24. Destaco também o seguinte trecho do voto do Ministro Relator, Nunes Marques:

“Inexistindo, no Texto Constitucional, proibição semelhante relativamente às Casas Legislativas das unidades federadas, o entendimento desta Corte firmou-se, historicamente, no sentido de tal preceito constitucional não revelar norma de observância obrigatória pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em vista da autonomia desses entes para a organização político-administrativa (CF, art. 18, caput).”

25. Importante observar, no entanto, que no mesmo julgamento, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento no sentido de que a reeleição sem relação aos órgãos diretivos das Casas Legislativas limita-se à uma única vez, aplicando-se, por simetria, o parâmetro constitucional do art. 14, §5º, na redação pela EC 16.1997 que possibilitada ao



Presidente da República apenas uma reeleição consecutiva. Vejamos trecho do voto do Ministro Relator:

“Pois bem. Existe parâmetro constitucional objetivo para apenas uma reeleição consecutiva (CF, art. 14, § 5º, na redação dada pela EC n. 16/1997). Ora, **se o Presidente da República pode ser reeleito uma única vez** – corolário do princípio democrático e republicano –, por simetria e dever de integridade **esse mesmo limite deve ser aplicado em relação aos órgãos diretivos das Casas Legislativas**.

Admitir o contrário implica olvidar valores e postulados caros ao Estado Democrático de Direito – os quais impõem a alternância de poder –, quebrar a coerência que dá integridade ao Direito e fazer tábula rasa da jurisprudência construída pelo Supremo”.

26. Feita tal análise, à luz dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, entendo não haver óbice ao prosseguimento da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 3/2024.

III.2 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

27. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.

28. Dito isto, é possível aferir que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica encontra-se assinada pelos Autores, está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria es-

⁷ **Regimento Interno** - Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução



tranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente⁸, bem como está em perfeita consonância com o art. 152⁹ e 174, ambos do Regimento Interno.

29. Além disso, a elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88¹⁰, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹¹ e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara.

30. Deste modo, esta Assessoria Legislativa entende que a proposição **não apresenta vícios quanto aos requisitos de instrução processual e de técnica legislativa.**

III.3 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

31. Nos termos do art. 30, inciso I¹² c/c o art. 18, *caput*¹³, ambos da Constituição Federal, com fundamento no interesse local e na autonomia político administrativa, o Município possui competência para dispor sobre a matéria versada no projeto de lei.

32. A Constituição do Estado do Espírito Santo, assim como a Lei Orgânica do Município de Marataízes, respectivamente em seu art., 28, inciso I¹⁴ e art. 16, inciso I¹⁵, também autorizam o Município a dispor sobre a matéria em face de seu interesse local.

⁸ "Regimento Interno - Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente."

⁹ "Regimento Interno - Art. 152. Não se admitirão proposições: I - sobre assunto alheio à competência da Câmara; II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo; III - anti-regimentais; IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas; V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada; VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos; VII - que contenham expressões ofensivas; VIII - manifestamente inconstitucionais; IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição; X - quando consubstanciem matéria anteriormente vetada ou rejeitada. Parágrafo único. Se o autor ou autores da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Câmara não se conformarem com a decisão, poderão interpor recurso à Comissão de Constituição e Justiça que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para a devida tramitação."

¹⁰ CRFB/88 - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹¹ Lei Orgânica - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.

¹² Constituição Federal – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

¹³ Constituição Federal – " 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.

¹⁴ Constituição Estadual - "Art. 28 Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;"

¹⁵ Lei Orgânica – "Art. 16 Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"



33. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada.
34. O art. 86, inciso I, da LOM dispõe que “*A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: I - de **um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal**;*”.
35. O Regimento Interno desta Casa de Leis, em consonância com a LOM disciplina que “*A Câmara exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições: I - Proposta de Emenda à Lei Orgânica*” (art. 150) e que a proposta será apreciada se apresentada “*por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara*” (art. 253, I).
36. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica em análise foi apresentada por 07 (sete) dos 13 (treze) Vereadores que compõem o Poder Legislativo Municipal, ou seja, por **mais de 1/3 (um terço)** do total dos membros dessa Câmara Municipal, atendendo assim ao número mínimo exigido pelas disposições legais acima transcritas.
37. Feitas tais considerações, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura **não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa**.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

38. Nos termos do §1º, do art. 86, da LOM, “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**”.
39. Nos termos do §5º, do mesmo dispositivo legal, o processo de votação **de** emenda à Lei Orgânica será **nominal**.
40. O Regimento Interno desta Casa, no entanto, é contraditório quanto ao número de discussões.
41. Seu art. 254 exige que, após a leitura a Proposta de Emenda à Lei Orgânica, seja distribuída em avulsos e permaneça em discussão especial durante **três sessões ordinárias consecutivas** para recebimento de emendas.



42. **O art. 259, no entanto**, dispõe que a proposta será submetida a **dois turnos de discussão** e votação, com interstício de, no mínimo, dez dias.
43. Após a discussão especial a Proposta será encaminhada à **Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação**, que, no prazo improrrogável de quinze dias úteis, apresentará parecer (art. 255, do Regin).
44. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica que obtiver parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela constitucionalidade, será encaminhada para exame de mérito à comissão ou comissões permanentes, segundo o assunto de que trata, para parecer, no prazo, em cada uma delas, de quinze dias úteis (art. 256, do Regin).
45. Vencido o prazo em qualquer comissão sem a emissão do parecer, o autor da Proposta de Emenda à Lei Orgânica poderá requerer que a mesma seja incluída na pauta da respectiva comissão sobrestando-se a deliberação dos demais assuntos até que se ultime a votação de seu parecer (art. 257, do Regin).
46. As emendas à Proposta de Emenda à Lei Orgânica só serão apresentadas durante sua permanência em pauta, em discussão especial, e nas comissões, sendo apreciadas na forma regimental (art. 258, do Regin).
47. Nos termos do disposto no §1º, do art. 86, da LOM e do art. 260, do Regin, a proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal considerar-se-á aprovada quando obtiver, em **ambos os turnos de votação, dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara**”.
48. Por fim, a matéria constante de proposta de Emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma Sessão Legislativa (§4º, do art. 86, da LOM).

IV - DA CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, no aspecto jurídico-formal esta Parecerista **OPINA** favoravelmente ao regular processo de tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 3/2024, pa-



ra que seja submetido à análise da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação desta Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

50. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo 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.

51. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 14 de novembro de 2024.

Patrícia Peruzzo Nicolini

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário
OAB/ES 16.461