



**PARECER Nº 01/2024**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 98/2024**

**PARTE INTERESSADA: PREFEITO ROBERTINO BATISTA DA SILVA**

**ASSUNTOS: PROPOSIÇÃO DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 15/2021**

**EMENTA :** *Proposição de Projeto de Lei Ordinária nº 01/2024. Prefeito Robertino Batista da Silva. Dispõe sobre a Institui o Conselho Municipal de Direitos Humanos de Marataízes – CMDHM e cria o Fundo Municipal de Direitos Humanos e dá outras providências. Lei 12.986/2014. Possibilidade.*

### **Ao Gabinete da Presidência,**

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

## **I - DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de uma proposição de Projeto de Lei Ordinária, por parte do **Prefeito Robertino Batista da Silva**, visando a *“Institui o Conselho Municipal de Direitos Humanos de Marataízes – CMDHM e cria o Fundo Municipal de Direitos Humanos e dá outras providências”*.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo referido Chefe do Executivo Municipal, sendo que o processo está composto da seguinte forma:
  - I. Folha de rosto (fl. 01);
  - II. Mensagem nº01/2024 (fl. 02/03);
  - III. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fls. 04/05); e
  - IV. Despachos Eletrônicos (fls. 06/09);
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 **09 (nove)** laudas.
5. **Brevemente relatado, 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 *iuris tantum*<sup>1</sup> -.

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 PESTANA<sup>2</sup>, 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 MEIRELLES<sup>3</sup>, 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 FILHO<sup>4</sup> 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 FILHO<sup>5</sup>, 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 daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.<sup>6</sup>*

Destaquei

14. Logo, o presente parecer jurídico facultativo<sup>7</sup> 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 8.666/93, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

### **II.I - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA**

15. O presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local<sup>8 9 10</sup>, o qual pode ser normatizada por meio de Lei Ordinária, uma vez que não se enquadra no rol do art. 88, parágrafo único<sup>11</sup>, da Lei Orgânica.

16. Quanto à iniciativa, o norteammento, entre outras coisas, é dado pelo art. 87<sup>12</sup> c/c o art. 90, IV<sup>13</sup>, ambos da Lei Orgânica do Município de Marataízes, logo, quanto a presente matéria, a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

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

### **II.II - DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

18. É possível aferir que a presente proposição de Projeto de Lei Ordinária está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente, na forma do art. 151<sup>14</sup> do Regimento Interno.

19. Além disso, o Projeto de Lei Ordinária está em perfeita consonância com o art. 152<sup>15</sup> do Regimento Interno.

### **II.III - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA**





20. Preliminarmente, a proposição deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação<sup>16</sup> e de Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização Controle e Tomada de Contas<sup>17</sup>, Comissão de Direito do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos<sup>18</sup> e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência, conforme Regimento Interno<sup>19 20 21</sup>.

21. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153<sup>22</sup> do Regimento Interno.

22. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a proposição será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155<sup>23</sup>, 156<sup>24</sup> e 157<sup>25</sup>, todos do Regimento Interno.

23. O *quórum* para aprovação será por maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal<sup>26</sup>, através de processo de votação simbólico<sup>27 28</sup>.

24. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III<sup>29</sup>, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III<sup>30</sup>, e art. 219, §4º<sup>31</sup>, ambos do Regimento Interno.

#### II.IV - DA ANÁLISE DO TEOR DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

25. De pronto, deve ser consignado que o referido Projeto de Lei Ordinária encontra arrimo no art. 61, §1º, II 'b' da CRFB/88 c/c com a Lei Federal nº 12.986/2014, especialmente por conta do seu art. 4º, IV, o qual informa que "VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;"

26. Pois bem. Após analisar toda a redação do referido Projeto, verifico os seguintes apontamentos que devem ser analisados pelas Comissões competentes, veja:

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA	LEI FEDERAL Nº 12.986/2014	LEI 934/2005 (Vigente)
Art. 7º - A composição do CMDH será paritária, com representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil. A sociedade civil será representada por organizações não governa-	Art. 3º O Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH é integrado pelos seguintes membros:  I - representantes de	<b>Art. 3º - O</b> CDDH do Município de Marataízes será composto por membros indicados pelos seguintes órgãos e entidades:





<p>mentais que atuam na promoção dos direitos humanos.</p>	<p>órgãos públicos:</p> <p>a) Secretário Especial dos Direitos Humanos;</p> <p>b) Procurador-Geral da República;</p> <p>c) 2 (dois) Deputados Federais;</p> <p>d) 2 (dois) Senadores;</p> <p>e) 1 (um) de entidade de magistrados;</p> <p>f) 1 (um) do Ministério das Relações Exteriores;</p> <p>g) 1 (um) do Ministério da Justiça;</p> <p>h) 1 (um) da Polícia Federal;</p> <p>i) 1 (um) da Defensoria Pública da União;</p> <p>II - representantes da sociedade civil:</p> <p>a) 1 (um) da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da entidade;</p> <p>b) 9 (nove) de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos;</p>	<p>I. Um representante do Poder Judiciário;</p> <p>II. Um representante do Ministério Público;</p> <p>III. Um representante da OAB;</p> <p>IV. Um representante da diocese;</p> <p>V. Um representante dos sindicatos de classe;</p> <p>VI. Um representante da polícia militar;</p> <p>VII. Um representante da polícia civil;</p> <p>VIII. Um representante da Secretaria Municipal de Educação.</p> <p><i>IX – um representante do Conselho dos Pastores</i></p> <p><u><a href="#">Inciso incluído pela Lei nº. 1012/2006</a></u></p> <p>§ 1º - O órgão ou entidade membro do conselho indicará um representante titular e outro suplente.</p>
--	---	---





	c) 1 (um) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.	§ 2º - O suplente substituirá o titular em suas faltas e impedimentos, e o sucederá para lhe completar o mandato, em caso de vacância deste.

27. Nesse sentido, a Procuradoria Jurídica do Legislativo **RECOMENDA** as Comissões Competentes que analise o artigo 7º do projeto de lei, tendo em vista que este retirou um rol taxativo e quantitativo de membros que irão compor o conselho para uma rol de membros onde não será possível verificar a paritariedade.

### III - DA CONCLUSÃO

*“A obra legislativa, para ser perfeita, deve representar a expressão viva, palpitante, da experiência e das necessidades de cada povo.”*  
MARECHAL DEODORO DA FONSECA

28. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **apenas OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** quanto a iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Ordinária ora examinado, **ressalvando a sugestão de EMENDA**.

29. 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.

30. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo ser utilizada ou não pelos membros desta Casa.

É o humilde parecer opinativo, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.





Marataízes, ES, 04 de abril de 2024.

*Thiago P. Sarmiento*

Procurador-Geral da Câmara de Marataízes  
OAB/ES 22.403

<sup>1</sup> “(...) 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.

<sup>2</sup> PESTANA, Marcio. Direito administrativo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

<sup>3</sup> 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 negoci-al 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.

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribu-nais, 2016. p. 252.

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

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

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32<sup>a</sup> 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 solici-tou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.*”

<sup>8</sup> “**CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

<sup>9</sup> “**Lei Orgânica** - Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>10</sup> “**Constituição Estadual** - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;

<sup>11</sup> “**Lei Orgânica** - Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara. Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica: I - Código Tributário Municipal; II - Código de Obras; III - Código de Posturas; IV - Código Sanitário; V - Código de Meio Ambiente; VI - Plano Diretor Urbano; VII - Lei Instituidora da Guarda Municipal; VIII - Plano Pluria-nual; IX - Lei Orçamentária Anual; X - Lei de Diretrizes Orçamentárias; XI - Estatuto dos Servidores Municipais; XII - elaboração, Redação, Alteração e Consolidação das leis; XIII - lei de instituir qualquer regime jurídico para seus ser-vidores.”

<sup>12</sup> “**Lei Orgânica** - Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Muni-cipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.”

<sup>13</sup> “**Lei Orgânica** - Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: (...) IV - criação, estruturação, atribuições e extinção dos órgãos da administração pública direta do município;”

<sup>14</sup> “**Regimento Interno** - Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresen-tadas 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.”

<sup>15</sup> “**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 sim-ples 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 - manifesta-mente inconstitucionais; IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposi-





ção; 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.”

<sup>16</sup> “**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; II - opinar sobre o mérito das proposições, nos casos de: (...) d) criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos respectivos vencimentos, bem como a criação ou extinção de órgãos da administração direta, indireta ou fundacional;”

<sup>17</sup> “**Regimento Interno** - Art. 41. À Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas compete: (...)II - opinar sobre o mérito das proposições, nos casos de: (...) e) organização ou reorganização da administração direta ou indireta, de modo a propiciar a execução das atividades de que trata o inciso anterior;”

<sup>18</sup> “**Regimento Interno Art. 42** À Comissão de Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos, compete opinar sobre: (...)XII - prevenção, defesa e promoção da garantia dos direitos individuais, difusos e coletivos;”

<sup>19</sup> “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

<sup>20</sup> “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

<sup>21</sup> “**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.”

<sup>22</sup> “**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.”

<sup>23</sup> “**Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

<sup>24</sup> “**Regimento Interno** - Art. 156. Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.”

<sup>25</sup> “**Regimento Interno** - Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.”

<sup>26</sup> “**Regimento Interno** - Art. 89. As leis exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, salvo as disposições em contrário previstas nesta Lei Orgânica.”

<sup>27</sup> “**Regimento Interno** - Art. 219. São três os processos de votação: I - simbólico; (...) §1º. Salvo os casos previstos neste Regimento, as votações se darão pelo processo simbólico.”

<sup>28</sup> “**Regimento Interno** - Art. 220. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Vereadores a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado. §1º. Se algum Vereador tiver dúvida quanto ao resultado proclamado, deverá pedir imediatamente verificação de votação que será, em qualquer hipótese, deferida. §2º. O Presidente reiterará aos Vereadores que ocupem seus lugares. §3º. O Presidente convidará a se levantarem os Vereadores que votaram a favor, procedendo-se à recontagem dos votos por filas contínuas e sucessivas de cadeiras do recinto, uma a uma. §4º. Nenhuma votação admitirá mais de uma verificação. §5º. A verificação de votação restringir-se-á aos vereadores que tenham participado da votação.”

<sup>29</sup> “**Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: (...) III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário;”

<sup>30</sup> “**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: (...) III - quando houver empate em votação no Plenário;”

<sup>31</sup> “**Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

