



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 252/2021

PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Weliton da Silva

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Ordinária nº 13/2022 – Alteração do Artigo 1º da Lei 1.557/2012.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 13/2022. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. ALTERA O ARTIGO 1º DA LEI Nº 1.557, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2012, QUE DISPÕE SOBRE ADEQUAÇÃO DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE EXIGIDO PARA O DESEMPENHO DO CARGO DE SALVA VIDAS DIPOSTO NO ANEXO IX DA LEI Nº 1355/2012. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA SEGUIMENTO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 13/2021**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Weliton da Silva, visando a alteração do 1º da lei nº 1.557 de 13 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a adequação do nível de escolaridade exigido para o desempenho do cargo de salva vidas disposto no anexo IV da Lei nº 1.355/2012.
1. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Weliton da Silva (fl. 02), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 03/07)
2. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 07 (sete) laudas.
3. É o breve relatório, passo a opinar.





II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4. 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.
5. 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.
6. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirellesⁱ, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] 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.

7. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Melloⁱⁱ conceitua “parecer” como sendo **“a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”**.
8. Marçal Justen Filhoⁱⁱⁱ, 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 [...]”**.
9. 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 Filho^{iv}.

“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 HOVER 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.^{viii}

10. 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, não vinculando, portanto, o Agente Público.
11. 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 Fagundes^{vi} "*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.
12. 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.
13. 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.I - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

14. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno desta Casa de Leis, destacando-se na presente análise, em especial, o disposto nos incisos II, do §2º do referido dispositivo normativo, consoante o qual, é requisito do projeto de lei a "*justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta*".





15. Denota-se dos autos a **ausência de justificativa** para a presente proposição, deixando-se de observar, pois, o disposto no dispositivo legal supra citado.
16. Além disso, a minuta do projeto de lei não se **mostra com a melhor técnica redacional**, deixando também de observar o disposto no *caput* do artigo 174 do Regimento Interno^{vii}.
17. Deste modo, **a proposição não observa a melhor técnica legislativa**, visto que esta desacompanhada da respectiva justificativa e não se mostra clara em sua redação.
18. Feitas tais considerações, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que a presente Proposição **apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução**.

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

19. Inicialmente convém destacar que art. 2º, da Constituição Federal^{viii} consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo^{ix} e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal^x, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.
20. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II, que compete privativamente ao Prefeito *“iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”*.
21. O artigo 90, inciso I também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que *“são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara”*.
22. Feitas tais considerações, entende essa Assessoria Legislativa que **o projeto de lei em análise**, cuja iniciativa é de Representante do Poder Legislativo, **apresenta vício de iniciativa**, visto que, por se tratar de proposição legislativa que **modifica**





critérios objetivos para admissão em cargo público, interferindo diretamente na posse e nomeação, que indubitavelmente são consideradas como regime jurídico dos servidores públicos, **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo**.

23. Corroborando o entendimento acima, merece destaque trecho do acórdão da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Dias Toffoli, a seguir transcrito, consoante o qual, empregando-se interpretação a contrário *sensu*, em sendo verificado que a proposição de iniciativa de Representante do Poder Legislativo, intervém diretamente nos critérios objetivo de admissão e provimento de cargos públicos, estaria eivado de vício de constitucionalidade, visto tratar-se de matéria de competência privativa do Poder Executivo. Vejamos:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Lei nº 3.777/04 do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade formal. Não ocorrência. Precedentes. 1. Não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em lei oriunda do Poder Legislativo que disponha sobre aspectos de concursos públicos **sem interferir, diretamente, nos critérios objetivos para admissão e provimento de cargos públicos**. 2. Agravo regimental não provido. (AI 682317 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 21-03-2012 PUBLIC 22-03-2012).

24. Deste modo, **ao alterar o grau de escolaridade para ingresso em cargo público, o projeto de lei em exame modifica critérios objetivos para a admissão e, por conseguinte, caracterizaria a inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

IV - CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **arquivamento do Projeto de Lei**, visto que **apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução** e que, embora sejam estes sanáveis, apresenta **vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, mostrando-se, inconstitucional.
26. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, não vinculando, tampouco substituindo 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 como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 12 de abril de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

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

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

^v 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

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

^{vii} **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.

^{viii} **Constituição Federal** - Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

^{ix} **Constituição Estadual** - Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

^x **Lei Orgânica** - Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:

