



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 240/2023

PARTE INTERESSADA: ROBERTINO BATISTA DA SILVA

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária Nº 13/2023 - Mensagem Nº06/2023 - Altera a Lei 2.113/2019, que dispõe sobre o Programa de Apoio ao Agricultor Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais – PRO-AGREM.

PARECER JURÍDICO

EMENTA : DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 13/2023. ALTERA A LEI Nº 2.113/2019. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE APOIO AO AGRICULTOR FAMILIAR E EMPREENDIMENTOS FAMILIARES RURAIS – PROAGREM. POSSIBILIDADE.

Às Comissões Permanentes,

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de uma proposição de Projeto de Lei Ordinária, por parte do **Prefeito Robertino Batista da Silva**, visando alterar a “Lei 2.113/2019, que dispõe sobre o Programa de Apoio ao Agricultor Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais – PROAGREM”.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo Prefeito Robertino Batista da Silva, sendo que o processo está composto da seguinte forma:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Mensagem nº 06/2023 (fl. 02);
 - III. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 03); e,
 - IV. Despachos Eletrônicos (fls. 04/07).
3. Ato contínuo, após a leitura da referida proposição, tal solicitação foi encaminhada para a Secretária Geral, que solicitou análise jurídica.
4. O presente Processo Legislativo, ora em análise, contém até o presente estudo **07 (sete) 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*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 PRE-DETERMINADO 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.⁶

Destaquei

14. Logo, o presente parecer jurídico⁷ 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 previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 -, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

III - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

15. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁸.

16. Nesse sentido, observo que a proposição apresenta ementa clara e direta; está acompanhada da respectiva mensagem de lei, que efetivamente a justifica, bem como verifico que, tanto a referida mensagem quanto a minuta do projeto de lei encontram-se devidamente assinadas pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal (ID.1.2, e, Juntada de Documentos).

17. Feitas tais considerações, a Procuradoria Jurídica, s.m.j., conclui que a presente Proposição não apresenta vícios ou omissões em seus requisitos de instrução.

IV - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

18. O presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I⁹, da CRFB/88, no art. 16, I¹⁰ e art. 62, XII¹¹, ambos da Lei Orgânica Municipal e no art. 28, I¹², da Constituição do Estado do Espírito Santo.

19. Segundo o Professor José Afonso da Silva, o processo legislativo “*entende-se de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos*”¹³.

20. Quanto à iniciativa, o norteamento, entre outras coisas, é dado pelo art. 62, XII¹⁴, e art. 87¹⁵, ambos da Lei Orgânica do Município de Marataízes, logo, concorrem os Poderes Executivos e Legislativo quanto a presente matéria, conforme ensina a doutrina:





“Apesar do princípio da independência dos poderes (art. 2.º), a Constituição Federal, visando, principalmente, evitar a concentração de poder e o desrespeito aos direitos constitucionais, criou mecanismos de controle recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito. Esse sistema de interferência recíproca é chamado de sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”).

Desta forma, veremos que, por vezes, os poderes geram interferências entre si. Como o veto do chefe do Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo (art.66) ou, ainda, a composição do órgão de cúpula do Poder Judiciário, que depende da indicação do Executivo e aprovação pelo Legislativo (art. 101, parágrafo único).

*É bom alertar que, por ser exceção à regra da separação, **o sistema de interferências (freios e contrapesos) somente poderá ser utilizado quando expresse**. Não se pode conceder interpretação extensiva para aplicar este sistema a situações não contempladas pela Constituição, uma vez que medidas restritivas geram interpretação, da mesma forma, restritivas.”¹⁶*

Destaquei

21. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradas decisões sob o aspecto da iniciativa legislativa¹⁷:

*“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. **Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.** [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]”*

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]”

Destaquei

22. Além disso, ressalto, é dispensável observar o disposto no art. 154, *caput*, do Regimento Interno¹⁸, pois a iniciativa foi do Prefeito.

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





V - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

24. 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. 151¹⁹ do Regimento Interno.

25. Além disso, o Projeto de Lei Ordinária está em perfeita consonância com o art. 152²⁰ do Regimento Interno.

VI - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

26. Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo da **Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação**²¹, e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{22 23 24}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁵, conforme Regimento Interno.

27. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²⁶.

28. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁷, e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155²⁸, 156²⁹ e 157³⁰, todos do Regimento Interno.

29. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal^{31 32}, através de processo de votação simbólico^{33 34}.

30. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições quando ocorrer empate^{35 36 37}, conforme disposições da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

VII - DA CONCLUSÃO

31. 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.

32. 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.





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

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

Marataízes/ES, 12 de maio de 2023.

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 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.

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

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª 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*. 32ª 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 “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.”

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 “Lei Orgânica - Art. 62. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: (...) XII - criar e modificar denominação de próprios, vias e logradouros públicos;”

¹² “Constituição Estadual - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990, pg. 452.

¹⁴ “Lei Orgânica - Art. 62. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: (...) XII - criar e modificar denominação de próprios, vias e logradouros públicos;”

¹⁵ “Lei Orgânica - Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.”

¹⁶ PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 581.

¹⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>

¹⁸ “Regimento Interno - Art. 154. A proposição de iniciativa de Vereador poderá ser apresentada individual ou coletivamente.”

¹⁹ “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.”

²⁰ “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.”

²¹ “**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;”

²² “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

²³ “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²⁴ “**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.”

²⁵ “**Regimento Interno** - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁶ “**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.”

²⁷ “**Regimento Interno** - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁸ “**Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

²⁹ “**Regimento Interno** - Art. 156. Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.”

³⁰ “**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.”

³¹ “**Lei Orgânica** - 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.”

³² “**Regimento Interno** - Art. 218. Dependem do voto favorável: I - da maioria absoluta dos membros da Câmara, a aprovação, revogação e alteração de: a) Denominação próprios, vias e logradouros públicos;”

³³ “**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.”

³⁴ “**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.”

³⁵ “**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;”

³⁶ “**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;”

³⁷ “**Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

