



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 287/2022

PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 14/2022 – Dispõe sobre o uso de vestimentas no âmbito municipal, em especial no acesso às dependências das repartições públicas.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 14/2022. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. DISPÕE SOBRE O USO DE VESTIMENTAS NO ÂMBITO MUNICIPAL, EM ESPECIAL NO ACESSO ÀS DEPENDÊNCIAS DAS REPARTIÇÕES PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA SEGUIMENTO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 14/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia, visando regulamentar o uso de vestimentas no âmbito municipal, em especial no acesso às dependências das repartições públicas do Poder Executivo Municipal.
2. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Cleverson Hernandes Maia (fl. 05), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02/04);
 - Justificativa (fl. 05)
 - Despachos Eletrônicos (fls. 06/10)
3. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 10 (dez) laudas.
4. É o breve relatório, passo a opinar.





II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

5. 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.
6. 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.
7. 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.

8. 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”**.
9. 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 [...]”**.
10. 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}

11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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

15. 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 §1º do





referido dispositivo normativo, consoante o qual, *"nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra"*.

16. Denota-se que a minuta do projeto de lei em análise apresenta nos incisos I e II de seu artigo 3º, matérias diversas da contida no enunciado de sua ementa, visto que esta descreve como matéria a regulamentação do **uso de vestimentas**, enquanto o inciso I descreve a proibição de acesso de **pessoas embriagadas ou sob o efeito de substâncias entorpecentes** e o inciso II refere-se vedação de acesso de **pessoas portando armas ou materiais potencialmente causadores de danos** a outros indivíduos.
17. Além disso, a proposição não se apresenta com a melhor técnica redacional visto que da leitura da ementa do projeto de lei depreende-se que a regulamentação se aplica ao âmbito do Município, dando especial destaque a sua aplicação no âmbito das repartições públicas, podendo, na análise desta Assessoria Legislativa gerar dúvidas quanto ao âmbito de incidência, isto é, se a sua incidência se aplica apenas no âmbito das repartições públicas do Poder Executivo.
18. Observa-se, ainda, que embora o artigo 1º da minuta se refira a incidência da lei apenas no âmbito das repartições públicas pertencente ao Poder Executivo, sua ementa não a restringe ao referido Poder, deixando lacunas interpretativas, destacando ainda a incoerência contida no artigo 4º, onde o projeto de lei ordinária é tratado como *"decreto"*.
19. Merece atenção também a redação do inciso I do artigo 4º da minuta de lei, visto que conflita com o disposto no artigo 2º, da Lei Federal 8.069/90^{vii} (Estatuto da Criança e do Adolescente), consoante o qual é considerada criança a pessoa até **doze anos de idade incompletos**, e adolescente, aquela entre doze e dezoito anos de idade.
20. Feitas tais considerações, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que a presente Proposição **não observa a melhor técnica legislativa, apresentando vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução**.

III.II – DO VÍCIO DE INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA – COMPETENCIA PRIVATIVA DO PREFEITO.





21. 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.
22. 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;”*.
23. O artigo 106, em seu inciso V, também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que **compete privativamente ao Prefeito** *“dispor sobre a **organização** e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;”*.
24. A organização da Administração Municipal, por certo, abarca a organização dos serviços públicos no âmbito do Município, de modo que a competência para tratar da matéria, nos termos da disposição legal supra citada, é privativa do Prefeito.
25. 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 **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo**.

IV - CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **não seguimento** da proposição e seu conseqüente **arquivamento**, 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.
27. 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, 29 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} **Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente)** - Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.





CÂMARA MUNICIPAL DE
MARATAÍZES

Av. Gov. Francisco Lacerda de Aguiar, 113
Centro – Marataízes/ES
CEP. 29345-000
Fone: +55 28 3532-3413
e-mail: ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br

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:

CÂMARA MUNICIPAL

www.cmmarataizes.es.gov.br



CONTROLADORIA

<http://www.cmmarataizes.es.gov.br/controladoria>

PRODUÇÃO LEGISLATIVA

<http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/spl/>

Autenticar documento em <http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 37003700330039003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

