



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 487/2024

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 16/2024 – Institui a campanha de combate ao bullying e cyberbullying no município de Marataízes.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 16/2024. INSTITUI A CAMPANHA DE COMBATE AO BULLYING E CIBERBULLYING NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA CONCORRENTE. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA.

### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 16/2024**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia, que visa instituir no âmbito do Município de Marataízes a campanha de combate ao bullying e cyberbullying.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 26 (vinte e seis) de abril do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. A minuta do projeto de lei, assim como a justificativa que a integra foram subscritas pelo Exmo. Vereador Autor (fls. 02/05).
4. Integram o processo até o momento, 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).





5. Com a devida tramitação processual, o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa, análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 10 (dez) laudas.
7. É o breve relatório, passo à análise jurídica.

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. 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.
9. 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.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</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 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.





11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
12. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, 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 [...]**”.
13. 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<sup>4</sup>.

“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>5</sup>”

14. 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.
15. 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 Pú-

<sup>2</sup> **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.

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

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

<sup>5</sup> **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





blica, pois como afirmava Seabra Fagundes<sup>6</sup> "*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.

16. 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.
17. 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.2 - 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 seu interesse local<sup>7 8 9</sup>, o qual tramitará conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal<sup>10</sup>.
19. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, o art. 106, da Lei Orgânica do Município de Marataízes/ES dispõe sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito Municipal, não se encontrando entre elas a matéria objeto da presente proposição.
20. Não estando a matéria prevista no rol de matérias cuja competência é privativa do Prefeito, a iniciativa legislativa é concorrente entre o Prefeito e os Vereadores.
21. Entretanto, há que ressaltar que as proposições de iniciativa do Poder Legislativo não podem interferir na organização e funcionamento da Administração Municipal, definindo

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

<sup>7</sup> **CRFB/88** – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

<sup>8</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

<sup>9</sup> **Constituição Estadual** – "Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;"

<sup>10</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica."





a forma de atuação do Prefeito ou dos órgãos que integram o Poder Executivo, sob pena de usurpação de atividades cuja competência é privativa deste.

22. No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa, limitando-se o projeto à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 917 de Repercussão Geral, fixou entendimento segundo o qual:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

23. Deste modo, no que tange à competência e iniciativa da proposição, essa Assessoria, não encontra óbice ao seu prosseguimento.

### III.3 – DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

24. 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/88<sup>11</sup>, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica<sup>12</sup> e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>**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.”

<sup>12</sup>**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.”

<sup>13</sup>**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,





25. Nos termos do art. 3º, da Lei Complementar 95/1998:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

26. Consoante o disposto no artigo 4º da referida lei "a **epígrafe**, grafada em caracteres **maiúsculos**, propiciará identificação numérica singular à lei e **será formada pelo título designativo da espécie normativa**, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação."

27. Deste modo, tenho que o projeto de lei em análise, nesse ponto, não atende a melhor técnica, visto que, nos termos do art. 4º supra citado, **a epígrafe deve indicar a espécie normativa, qual seja, "PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº \_\_\_\_/2022", devendo ainda ser gravada em maiúsculo.**

28. Acerca da **ementa**, o art. 5º da referida lei dispõe que ela "**será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei**".

29. Neste ponto, com vistas a observância da técnica legalmente imposta, recomendo que a **ementa** do projeto de lei **seja realçada** de modo a destacá-la.

dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução."





30. O art. 3º, inciso I, também da Lei Complementar 95/98, exige que a lei contenha em sua parte preliminar, o **preambulo**, que, consoante o art. 6º da mesma lei "**indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal**".

31. O **projeto de lei em análise não contém preâmbulo**.

32. Deste modo, esta Assessoria Legislativa entende que a proposição **necessita de adequações no que se refere à técnica legislativa**, conforme os apontamentos acima.

### III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

33. Preliminarmente, cabe asseverar que os "*processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara*"<sup>14</sup>, sendo que nenhuma "*proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado*"<sup>15</sup>.

34. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição<sup>16</sup>, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

35. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (c) Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos (d) Educação Cultura e Esporte**, (arts. 40, 41, 42 e 43 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva

<sup>14</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 85. [...] §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."

<sup>15</sup> **Regimento Interno** – "Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado."

<sup>16</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: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;"





competência<sup>17 18 19</sup>, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta<sup>20</sup>, conforme o Regimento Interno.

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

37. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto<sup>22</sup>, 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. 155<sup>23</sup> e 157<sup>24</sup>, ambos do Regimento Interno.

38. Para compor a Plenária, que irá analisar e votar o presente projeto de lei ordinária, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua **aprovação, a maioria dos votantes presentes**, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.<sup>25</sup>

39. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica<sup>26</sup> e no Regimento Interno da Câmara<sup>27 28</sup>.

<sup>17</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>18</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>19</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>20</sup> **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

<sup>21</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>22</sup> **Regimento Interno** – “Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

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

<sup>24</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>25</sup> **Regimento Interno** – “Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.”

<sup>26</sup> **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno.”

<sup>27</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: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;”

<sup>28</sup> **Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica.”







#### IV - CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** tendo em vista a constitucionalidade material e formal.
41. Na hipótese de serem as Comissões Permanentes favoráveis a presente proposição, **RECOMENDO** que seja feita a **EMENDA DE REDAÇÃO** com vistas a observância da melhor técnica legislativa, conforme os fundamentos acima delineados.
42. 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.
43. 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, 13 de maio de 2024.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

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

