



PARECER Nº 26/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 264/2021

PARTE INTERESSADA: ISAQUE GOMES SERAFIM

ASSUNTOS: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 17/2021 - DENOMINAÇÃO DE RUA

EMENTA : *Direito Constitucional e Administrativo. Projeto de Lei Ordinária nº 9/2021. Iniciativa. Competência concorrente. Vereador Isaque Gomes Serafim. Dispõe sobre a denominação de rua e dá outras providências. 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 **Vereador Isaque Gomes Serafim**, visando denominar a Rua Projetada “*que se inicia na Avenida Domingos Martins e finaliza no morro dos sem terra (sic)*”.
2. Tal solicitação foi subscrita apenas pelo referido pelo Edil Autor da proposição, sendo que o processo está composto da seguinte forma:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - III. Justificativa (fl. 03);
 - IV. Certidão de Óbito (fl. 04);
 - V. Relação de assinaturas dos moradores (fl. 05);
 - VI. Mapa da área - Google Maps (fls. 06/07); e
 - VII. Despachos Eletrônicos (fls. 08/11);
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 **11 (onze)** 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 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.⁶*

Destaquei

Logo, o presente parecer jurídico facultativo⁷ 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 e Lei Federal nº 14.133/2021, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

II.I - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

14. É imperioso destacar que relacionado a tal matéria existe o norteamoento conferido pela Lei Federal nº 6.454/1977 e, no âmbito local, temos o disposto no art. 260-A⁸, VI e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal que, em síntese, exige:

- I. É proibido atribuir nomes de pessoas vivas aos bens públicos;
- II. O Projeto de Lei deve ser instruído com:
 - a) O *curriculum vitae* ou os dados biográficos do homenageado;
 - b) O atestado ou outro documento que lhe comprove o óbito, cabendo aos familiares optar pelo nome declarado no registro civil ou pelo nome ou apelido pelo qual o homenageado era conhecido.

15. DE PRONTO, DATA MAXIMA VENIA, VERIFICO QUE A JUSTIFICATIVA NÃO CONTÉM INFORMAÇÕES SUFICIENTES DO HOMENAGEADO QUE POSSAM SER CLASSIFICADAS COMO CURRICULUM VITAE OU OS DADOS BIOGRÁFICOS, ALÉM DISSO, O PROJETO DE LEI NÃO FOI INSTRUÍDO COM A MANIFESTAÇÃO DOS FAMILIARES ACERCA DA UTILIZAÇÃO DO NOME DECLARADO NO REGISTRO CIVIL OU PELO NOME OU APELIDO PELO QUAL O DE CUJOS ERA CONHECIDO.

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





16. 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.

17. 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.

18. Quanto à iniciativa, o norteamiento, 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 expresso. 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

19. 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 expresso, 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.]”

20. Além disso, se vislumbra que a iniciativa do h. Edil foi apresentada de forma individual, logo, na forma do o art. 154, *caput*¹⁸, do Regimento Interno.

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

II.III - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

22. 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.

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

II.IV - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

24. Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação²¹ e de Transportes²², e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência, conforme Regimento Interno^{23 24 25}.

25. 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. 153²⁶ do Regimento Interno.

26. 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 ressaltado o previsto nos arts. 155²⁸, 156²⁹ e 157³⁰, todos do Regimento Interno.

27. O *quórum* para aprovação será por maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal³¹, através de processo de votação simbólico^{32 33}.

28. 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, III³⁴, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III³⁵, e art. 219, §4º³⁶, ambos do Regimento Interno.





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

29. 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, **desde de que observada as ressalvas quanto aos REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO.**

30. 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.

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

Marataízes, ES, 17 de maio de 2021.

Procurador-Geral da Câmara de Marataízes
OAB/ES 17.274

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 contemham 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*. 12^a ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33^a 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*. 32^a 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 “**Lei Orgânica** - Art. 260-A. É vedado ao Município: (...) VI - atribuir nomes de pessoas vivas a bem público de qualquer natureza pertencente ao Município. Parágrafo único. O projeto de lei que vise a dar nome de pessoa falecida a próprios, vias, logradouros e outros bens públicos de qualquer natureza deve ser instruído com o “curriculum vitae”





ou os dados biográficos do homenageado e com o atestado ou outro documento que lhe comprove o óbito, cabendo aos familiares optar pelo nome declarado no registro civil ou pelo nome ou apelido pelo qual o homenageado era conhecido.

⁹ “**CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹⁰ “**Lei Orgânica** - Art. 16. Compete ao Município de Maratáizes: 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. 46. À Comissão de Transportes, compete opinar sobre: I - as matérias relacionadas direta ou indiretamente com transporte; II - opinar sobre todas as proposições relativas ao sistema viário, de circulação e de transportes;”

²³ “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

²⁴ “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²⁵ “**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.”

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 “**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.”

³² “**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.”

³³ “**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.”

³⁴ “**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;”

³⁵ “**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;”

³⁶ “**Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

