



**PROCESSO N° 410/2023**

**PARTE INTERESSADA:** *Isaque Gomes Serafim*

**ASSUNTO:** *Projeto de Lei Ordinária n° 24/2023*

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 24/2023. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO E INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS E PORTAS GIRATÓRIAS EM ESCOLAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA SEGUIMENTO.

**Ao Exmo.Sr.Presidente,**

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

**I - DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de proposição de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa do **Exmo. Sr. Vereador Isaque Gomes Serafim**, visando a implantação e instalação de detectores de metais e portas giratórias em escolas públicas no município de Marataízes/ES.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo referido Edil Autor da proposição, estando o processo composto da seguinte forma:
  - I. Folha de rosto (fl. 01);
  - II. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fls. 02/03);
  - III. Justificativa (fl. 04); e
  - IV. Despachos Eletrônicos (fls. 05/08).
3. Ato contínuo, após a leitura da referida proposição, tal solicitação foi encaminhada para a Secretária Geral, que por sua vez, solicitou a análise jurídica da presente questão.
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **08 (oito)** 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*<sup>1</sup> -.

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 PESTANA<sup>2</sup>, 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 MEIRELLES<sup>3</sup>, 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 FILHO<sup>4</sup> 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 FILHO<sup>5</sup>, 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 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>6</sup>

Destaquei

14. Logo, o presente parecer jurídico facultativo<sup>7</sup> 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, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

### III - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

15. Inicialmente convém destacar que art. 2º, da Constituição Federal<sup>8</sup> consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>9</sup> e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal<sup>10</sup>, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.

16. 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;”.

17. O artigo 106, inciso V também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que “**compe-  
tete privativamente ao Prefeito**”, além de outras atribuições previstas na mesma lei, “**dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**”.

18.

19. Note-se que, em recentes decisões, em casos aonde não se estipula obrigações ao Executivo Municipal, tratando-se apenas de instituição de uma política pública, o Supremo Tribunal Federal, amparado pelo **TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 917** tem admitido que





não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso.

20. Entretanto, ao que se depreende, o presente Projeto de Lei em análise não somente institui uma política pública de segurança pública nas escolas da rede municipal, o que, em tese, seria constitucional, mas, impõe obrigações ao Executivo, ao determinar “*obrigatoriedade de implantação e instalação de detectores de metais e portas giratórias em escolas públicas no Município de Marataízes*”.

21. Feitas tais considerações, entende esta Procuradoria que **o projeto de lei em análise**, cuja iniciativa é de Representante do Poder Legislativo, **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, caracterizando inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

## V - DA CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **OPINA** pelo **arquivamento do Projeto de Lei**, visto que **apresenta vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, mostrando-se inconstitucional.

23. 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, e como dito, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes, as quais compete a análise da conveniência e oportunidade da propositura, e, do Plenário, órgão Maior desta Casa Legislativa.

Marataízes/ES, 24 de julho de 2023.

**Umberto Batista da Silva Junior**

Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES  
OAB/ES 22.704

<sup>1</sup> “(...) 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.

<sup>2</sup> PESTANA, Marcio. Direito administrativo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

<sup>3</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*





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](mailto:ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br)

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.

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

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 246.

<sup>6</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

<sup>7</sup> 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.”

<sup>8</sup> **Constituição Federal** - Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>9</sup> **Constituição Estadual** - Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>10</sup> **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](http://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 <https://marataizes.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310035003000380037003A00540052004100, Documento assinado  
digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves  
Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

