



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 633/2022

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 30/2022 – Dispõe sobre serviço de psicologia escolar na rede pública municipal de ensino fundamental e médio.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 30/2022. DISPÕE SOBRE SERVIÇO DE PSICOLOGIA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO. MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 30/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia, que dispõe sobre a obrigatoriedade de serviço de psicologia nas escola da rede pública municipal de ensino fundamental e médio.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 21 (vinte e um) de junho do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. Embora a justificativa tenha sido subscrita pelo Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia (fls. 03), não consta da minuta do projeto de lei a respectiva assinatura.
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);





- Justificativa (fl. 03);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 04/08).
5. Com a devida tramitação processual, o Douta 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 08 (oito) 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 Meirelles¹, 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.

¹ **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 Mello² 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 Filho³, 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 Filho⁴.

“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.⁵”

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, não vinculando, portanto, o Agente Público.

² **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.

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

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

⁵ **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





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 Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ "*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.I – DO VÍCIO DE INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO.

18. Inicialmente convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal⁷ consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo⁸ e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal⁹, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.
19. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II¹⁰, que compete privativamente ao Prefeito "*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica*";

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

⁷ **Constituição Federal** – "Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

⁸ **Constituição Estadual** – "Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

⁹ **Lei Orgânica** – "Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:"

¹⁰ **Lei Orgânica** – "Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;"





20. O inciso I e o inciso V, do mesmo art. 106, por seu turno, dispõem que **competete privativamente ao Prefeito "exercer com auxílio dos seus auxiliares diretos a direção superior da Administração Pública Municipal"** e **"dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;"**.
21. Com efeito, é cediço que **incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais**, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito a competência privativa para os atos acima destacados.
22. No caso em comento, a proposição, ao obrigar a implantação do serviço de psicologia nas escolas da rede pública, **invadiu âmbito de matéria reservada ao Poder Executivo**, a quem incumbe gerir e administrar o Município.
23. Desta forma, o texto proposto ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 17) e, também, na Lei Orgânica do Município (art. 8º).
24. Feitas tais considerações, entende essa Assessoria Legislativa que, em que pese o nítido interesse público local, **o projeto de lei em análise**, cuja iniciativa é de Representante do Poder Legislativo, **apresenta vício de iniciativa**, padecendo de **inconstitucionalidade formal**, visto que **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal**.

IV - CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **não prosseguimento** da proposição e seu consequente **arquivamento**, visto que apresenta **vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, mostrando-se **inconstitucional**.
26. Não obstante a conclusão acima, nada obsta que, na forma do art. 150, inciso XII c/c art. 199, ambos do Regimento Interno, **seja a medida sugerida ao Executivo Municipal**





na forma de indicação, tendo em vista tratar-se de matéria da qual se depreende a **existência de interesse público local**.

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.
28. 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, 07 de julho de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

