



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 706/2022

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 34/2022 – Dispõe sobre o assédio sexual no âmbito da administração pública municipal e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 34/2022. DISPÕE SOBRE O ASSÉDIO SEXUAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA OBJETO DE LEI COMPLEMENTAR. MODALIDADE LEGISLATIVA INADEQUADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSSIBILIDADE DE PROSEGUIMENTO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 24/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia, que dispõe sobre o assédio sexual no âmbito da administração pública municipal e dá outras providências.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 11 (onze) de setembro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Autor.
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02/03);
 - Justificativa (fl. 04);





- 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 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 – DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

18. Nos termos da justificativa apresentada pelo Exmo. Vereador Autor da proposição, em síntese, o projeto de lei em análise possui como principal objetivo promover o combate ao assédio sexual no âmbito da administração pública municipal.
19. Depreende-se das disposições do projeto de lei que além de definir o que seria a prática de assédio sexual no âmbito da administração pública municipal, a proposição objetiva estabelecer punições administrativas e definir regras de procedimento administrativo para a sua aplicação.
20. Nos termos do art. 30, inciso I⁷ c/c o art. 18, *caput*⁸, ambos da Constituição Federal, com fundamento no interesse local e na autonomia político administrativa, o Município possui competência para dispor sobre a matéria versada no projeto de lei.

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. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

⁸ **Constituição Federal** – " Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





21. A Constituição do Estado do Espírito Santo, assim como a Lei Orgânica do Município de Marataízes, respectivamente em seu art., 28, inciso I⁹ e art. 16, inciso I¹⁰, também autorizam o Município a dispor sobre a matéria em face de seu interesse local.
22. Desse modo, no que concerne a competência do Município, esta Assessoria entende que não há vício de competência legislativa que impeça a regular tramitação legislativa da proposição.
23. Acerca da iniciativa, inicialmente convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal¹¹ consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹² e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal¹³, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Poder Executivo.
24. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II¹⁴, que compete privativamente ao Prefeito “*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica*”.
25. O artigo 90, inciso I, também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que “*são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara*”.
26. De igual modo, a Constituição Federal em seu art. 61, §1º, inciso II, “c”¹⁵ e a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 63, parágrafo único, inciso IV¹⁶, aplicados ao caso em face do princípio da simetria, disciplinam a competência privativa do Chefe

⁹ Constituição Estadual - “Art. 28 Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

¹⁰ Lei Orgânica - “Art. 16 Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹¹ Constituição Federal - “Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

¹² Constituição Estadual - “Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

¹³ Lei Orgânica - “Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:”

¹⁴ 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;”

¹⁵ Constituição Federal - “Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

¹⁶ Constituição Estadual - “Art. 63 [...] Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] IV- servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;”





do Poder Executivo para legislar sobre matéria que disponha sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

27. Esta Assessoria entende que as normas que o projeto de lei visa instituir possuem natureza de normas disciplinares inerente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, violando, portanto, as disposições normativas supra citadas referentes a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a matéria.
28. 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)¹⁷, na Constituição Estadual (art. 17)¹⁸ e, também, na Lei Orgânica do Município (art. 8º)¹⁹.
29. Por fim, cumpre ressaltar que nos termos do art. 88, inciso XIII, do Regimento Interno desta Casa, as matérias atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos municipais devem ser tratadas por lei complementar, não se mostrando adequada a espécie legislativa (lei ordinária) utilizada pelo Exmo. Edil.
30. Feitas tais considerações, entende esta Assessoria Legislativa que, em que pese o nítido interesse público local e a importância da proposição no combate ao assédio sexual no âmbito da administração pública municipal, **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

31. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **não prosseguimento** da proposição e seu consequente **arquivamento**, visto que apresenta **vício de iniciativa**, portanto, insanável, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, assim como, por tratar-se de matéria cuja espécie legislativa adequada é a lei complementar, mostrando-se a proposição **inconstitucional**.

¹⁷ **Constituição Federal** - Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁸ **Constituição Estadual** - Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁹ **Lei Orgânica** - Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:





32. 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**.
33. 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.
34. 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, 05 de setembro de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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





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

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 39003700350030003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

