



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 951/2022

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Weliton Silva.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 39/2022 – Institui no Município de Marataízes, o “Dia do Motociclista”.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 39/2022. INSTITUI NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES O DIA DO MOTOCICLISTA. INCLUSÃO AUTOMÁTICA NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.

### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 39/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Weliton Silva, visando instituir o Dia do Motociclista no calendário oficial do Município de Marataízes/ES.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 13 (treze) de setembro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. O projeto de lei e a respectiva justificativa foram subscritas pelo Exmo. Sr. Vereador Weliton Silva (fls. 02/03).
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 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 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 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.

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**”.

<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.

<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.





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, não vinculando, portanto, o Agente Público.
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 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.

<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

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





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 COMPETENCIA E ENICIATIVA 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>.
19. No que tange à iniciativa, convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal<sup>10</sup> consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>11</sup> e no art. 8º, da Lei Orgânica Municipal<sup>12</sup>, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.
20. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II<sup>13</sup>, que compete privativamente ao Prefeito “*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica*”.
21. O artigo 106, em seu inciso V<sup>14</sup>, também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que **competete privativamente ao Prefeito “dispor sobre a *organização* e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei”**.

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

<sup>11</sup> Constituição Estadual – “Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>12</sup> Lei Orgânica – “Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:”

<sup>13</sup> 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;”

<sup>14</sup> Lei Orgânica – Art. 106 [...] V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;





22. Nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, “b”, da Constituição Federal<sup>15</sup>, aplicável por simetria aos Estados e Municípios, em virtude de sua natureza de norma constitucional de reprodução obrigatória, por se tratar de **matéria atinente à organização administrativa**, o **calendário oficial de eventos municipais** deve ser instituído por meio de lei municipal de **iniciativa do Chefe do Executivo**.
23. Obviamente podem existir datas comemorativas e “dias de conscientização” originários de projetos da Câmara Legislativa, mas, desde que não sejam incluídos automaticamente no calendário oficial, sob pena de **violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo**.
24. Feitas tais considerações, **considerando que o art. 2º do projeto de lei inclui o evento automaticamente no calendário oficial de eventos**, entende essa Assessoria Legislativa que **o projeto de lei em análise**, nos moldes em que se encontra redigido, **apresenta vício de iniciativa**, visto que **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal ao incluir o evento automaticamente no calendário oficial do Município**.
25. Deste modo, com vistas a evitar a aprovação de projeto de lei com vício de inconstitucionalidade esta Assessoria Jurídica **RECOMENDA, alternativamente**:
- O não prosseguimento da proposição e seu consequente arquivamento, sem prejuízo da possibilidade da medida ser sugerida ao Poder Executivo Municipal na forma de indicação, nos termos que possibilita o art. 150, inciso XII c/c Art. 199, ambos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, tendo em vista a existência de interesse público local; **OU**
  - O prosseguimento da proposição com a apresentação de Emenda com vistas à supressão do art. 2º do projeto de lei cuja disposição inclui a data comemorativa automaticamente no calendário oficial de eventos do Município, invadindo competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Nesta hipótese os Exmo. Edis desta Casa poderão remeter indicações ao Chefe do Poder Executivo para que apresente proposição com vistas a inclusão da data no calendário oficial de eventos do Município, assim

<sup>15</sup> **CRFB/88** – Art. 61 [...]§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]II - disponham sobre: [...]b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





como para que implemente ações e medidas de contribuição ao “Dia do Motociclista”, efetivando a participação do setor público municipal.

### III.2 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

26. Na hipótese de prosseguimento da proposição, 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>16</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>17</sup>***.

27. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição<sup>18</sup>, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

28. 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) Educação, Cultura e Esporte**, (arts. 40, 41 e 43 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência<sup>19 20 21</sup>, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta<sup>22</sup>, conforme Regimento Interno.

<sup>16</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>17</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>18</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;”

<sup>19</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>20</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>21</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>22</sup> **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”





29. 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>23</sup>.
30. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto<sup>24</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>25</sup> e 157<sup>26</sup>, ambos do Regimento Interno.
31. 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>27</sup>
32. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica<sup>28</sup> e no Regimento Interno da Câmara<sup>29 30</sup>.

#### IV - CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **não prosseguimento** da proposição e seu conseqüente **arquivamento**, visto que apresenta **vício de iniciativa**, sem prejuízo da possibilidade da medida ser sugerida ao Poder Executivo Municipal na forma de indicação, nos termos que possibilita o art. 150, inciso XII c/c Art. 199, ambos do Re-

<sup>23</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>24</sup>**Regimento Interno** – “Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

<sup>25</sup>**Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

<sup>26</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>27</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>28</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>29</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>30</sup>**Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica.”





gimento Interno desta Casa Legislativa, tendo em vista a existência de interesse público local.

34. Alternativamente, caso haja interesse no prosseguimento da proposição **RECOMENDA** a apresentação de **emenda substitutiva** e de **redação**, com base nos arts. 179, §1º e 6º<sup>31</sup>, do Regimento Interno, conforme **sugestão em anexo**, já adequada juridicamente e à técnica legislativa. Nesta hipótese os Exmo. Edis desta Casa poderão remeter indicações ao Chefe do Poder Executivo para que apresente proposição com vistas a inclusão da data no calendário oficial de eventos do Município, assim como para que implemente ações e medidas de contribuição ao “Dia do Motociclista”, efetivando a participação do setor público municipal.
35. 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.
36. 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, 20 de setembro de 2022.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

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

<sup>31</sup> **Regimento Interno** – “Art. 179 As emendas são supressivas, substitutivas, modificativas, aditivas, aglutinativas e de redação. § 1º Emenda supressiva é a proposição que manda erradicar qualquer parte de outra. [...] § 6º Emenda de redação é aquela que visa evitar incorreções, incoerências, contradições ou adequar a proposição à técnica legislativa.”

