



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 1478/2023

PARTE INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MARATAÍZES

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária Nº 51/2023 - Mensagem Nº 44/2023 – Altera a identificação das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Marataízes.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 51/2023. ALTERA A IDENTIFICAÇÃO DAS UNIDADES DE ENSINO DA REDE MUNICIPAL DE MARATAÍZES. DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE.

Às Comissões Permanentes,

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 **Poder Executivo Municipal**, visando a alteração da “Identificação das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Marataízes”.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo Prefeito Robertino Batista da Silva, sendo que o processo está composto da seguinte forma:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Mensagem nº 44/2023 (fls. 02/03);
 - III. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 04);
 - IV. Anexo Único (fls. 05/07); e,
 - V. 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 presente Processo Legislativo, 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 *ius 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





14. Logo, o presente parecer jurídico⁷ 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 previsto na Lei de Licitações, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

III - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

15. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁸, bem como, agora de forma mais específica, o art. 260-A, VI e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal⁹.

16. Todavia, não é o caso, vez que se trata de alteração da identificação das unidades públicas de ensino da rede municipal, mantendo-se os nomes que fora dado por homenagem a cada uma dessas mesmas unidades.

17. Feitas tais considerações, a Procuradoria Jurídica, s.m.j., conclui que a presente Proposição não apresenta vícios ou omissões em seus requisitos de instrução.

IV - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

18. O presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I¹⁰, da CRFB/88, no art. 16, I¹¹ e art. 62, XII¹², ambos da Lei Orgânica Municipal e no art. 28, I¹³, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

19. 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*”¹⁴.

20. Quanto à iniciativa, o norteamiento, entre outras coisas, é dado pelo art. 62, XII¹⁵, e art. 87¹⁶, 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.”¹⁷

Destaquei

21. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradas decisões sob o aspecto da iniciativa legislativa¹⁸:

*“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 expresse, 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.]”

Destaquei

22. Além disso, ressaltado, é dispensável observar o disposto no art. 154, *caput*, do Regimento Interno¹⁹, pois a iniciativa foi do Prefeito.

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

V - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

24. 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. 151²⁰ do Regimento Interno.

25. Além disso, o Projeto de Lei Ordinária está em perfeita consonância com o art. 152²¹ do Regimento Interno.

VI - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

26. Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação²² e Educação, Cultura e Esporte²³**, e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência²⁴ ²⁵ ²⁶, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁷, conforme Regimento Interno.





27. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²⁸.

28. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁹, 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. 155³⁰, 156³¹ e 157³², todos do Regimento Interno.

29. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal^{33 34}, através de processo de votação simbólico^{35 36}.

30. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições quando ocorrer empate^{37 38 39}, conforme disposições da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

VII - DA CONCLUSÃO

31. 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.

32. 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.

33. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo ser utilizada ou não pelos membros desta Casa de Leis.

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

Marataízes/ES, 08 de dezembro de 2023.

Umberto Batista da Silva Junior
Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES
OAB/ES 22.704

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 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.





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

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª 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*. 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 responder à própria motivação do ato.”

⁸ “**Regimento Interno** - Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.”

⁹ “**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 “currículo 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.

¹⁰ “**CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹¹ “**Lei Orgânica** - Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹² “**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;”

¹³ “**Constituição Estadual** - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990, pg. 452.

¹⁵ “**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;”

¹⁶ “**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.”

¹⁷ PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 581.

¹⁸ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>

¹⁹ “**Regimento Interno** - Art. 154. A proposição de iniciativa de Vereador poderá ser apresentada individual ou coletivamente.”

²⁰ “**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.”

²¹ “**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.”

²² “**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;”

²³ “**Regimento Interno** - Art. 43. À Comissão de Educação, Cultura e Esporte, compete opinar sobre: I - educação, instrução e desenvolvimento cultural e artístico; II - turismo, lazer e desporto; III - assuntos relacionados com a interação de entidades ligadas à educação, cultura e esporte.”

²⁴ “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

²⁵ “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²⁶ “**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.”

²⁷ “**Regimento Interno** - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁸ “**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.”

²⁹ “**Regimento Interno** - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

³⁰ “**Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

³¹ “**Regimento Interno** - Art. 156. Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.”

³² “**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.”





³³ “**Lei Orgânica** - 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.”

³⁴ “**Regimento Interno** - Art. 218. Dependem do voto favorável: I - da maioria absoluta dos membros da Câmara, a aprovação, revogação e alteração de: a) Denominação próprios, vias e logradouros públicos;”

³⁵ “**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.”

³⁶ “**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.”

³⁷ “**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;”

³⁸ “**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;”

³⁹ “**Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

