



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1482/2023

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Exm^o. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia.

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária nº 53/2023 – Declara de Utilidade Pública Municipal a “AAMAM”– Associação de assistência múltipla as crianças, adolescentes e jovens atípicos de Marataízes.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 53/2023. DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL A AAMAM. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA CONCORRENTE. NÃO ATENDIMENTO AO DISPOSTO NA LEI 2.234/2021. IMPOSSIBILIDADE DE PROSEGUIMENTO. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS. RECOMENDAÇÃO DE RETORNO AO AUTOR.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 53/2023**, de iniciativa do Exmo. Vereador Cleverson Hernandes Maia, visando declarar de utilidade pública a “AAMAM”– Associação de assistência múltipla as crianças, adolescentes e jovens atípicos de Marataízes.
 2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 04 (quatro) de dezembro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o encaminhamento da proposição e foi subscrita pelo Exmo. Vereador Autor (fl. 02).
1. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03/04);
 - Documentos de instrução processual (fls. 05/26);
 - Despachos eletrônicos (fls. 27/31).





2. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 31 (trinta e uma) laudas.
3. Com a devida tramitação processual, o Douto Procurador Geral desta Casa, solicitou desta Assessoria análise jurídica e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
4. É o breve relatório, passo a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

5. 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.
6. 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.
7. 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.





8. 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”**.
9. 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 [...]”**.
10. 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 PARECE-RISTA 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.⁵”

11. 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.

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





12. 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.
13. 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.
14. 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.1 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

15. O presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do seu interesse local^{7 8 9}, o qual tramitará conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal¹⁰.
16. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, nos termos do art. 1º da Lei Municipal nº 2.234/2021¹¹, também está adequado, visto que se trata de matéria de iniciativa concorrente entre o Prefeito e os Vereadores.

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

⁷ CRFB/88 – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

⁸ Lei Orgânica – "Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

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

¹⁰ Lei Orgânica – "Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica."

¹¹ Lei Municipal 2.234/2021 – "Art. 1º Esta Lei tem por objetivo normatizar a declaração de utilidade pública, no âmbito do Município de Marataízes."





17. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III. 2 – DOS REQUISITOS PARA A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES – LEI MUNICIPAL Nº 2.234/2021

18. A declaração de utilidade pública no âmbito do Município de Marataízes/ES é regulamentada pela Lei Municipal nº 2.234, de 1º de dezembro de 2021.

19. O art. 3º da referida lei elenca os **requisitos para a declaração de utilidade pública**, cuja comprovação é condição a ser observada.

Art. 3º As sociedades civis, as associações e as fundações em funcionamento efetivo no Município ou que realizem seus projetos em Marataízes, mesmo que sejam sediadas em outra municipalidade, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, **provados os seguintes requisitos:**

I - Personalidade jurídica há mais de 06 (seis) meses por meio de certidão expedida pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Físicas e Jurídicas;

II - Efetivo funcionamento, há mais de um ano, de serviço desinteressado e gratuito prestado à coletividade - por meio de matérias em jornais locais ou estaduais ou documento expedido pelo Juiz de Direito, pelo representante do Ministério Público Estadual, pelo Presidente da Câmara Municipal, ou pelo Prefeito, da Comarca ou Município onde a organização funciona ou onde realiza seus projetos, bem como cópia do estatuto;

III - Declaração do presidente da instituição, com firma reconhecida em cartório, atestando que os cargos de diretoria não são remunerados e que a instituição presta serviços de relevante interesse público;

IV - *Atestado de atuação em conformidade com os objetivos estatutários emitido pelo conselho ou entidade de referência na área.*

§ 1º Será considerado serviço desinteressado e gratuito à coletividade o prestado com o objetivo de promover as ações previstas no art. 1º desta





Lei, que acarretem o desenvolvimento sociocultural ou econômico à população, observado que a cobrança de até um salário mínimo anual dos associados, a título de contribuição ou outra forma de ajuda de custo, não desclassifica a condição de serviço desinteressado e gratuito, cabendo, neste caso, declaração comprobatória expedida por profissional contábil que preste serviço para a instituição.

20. Em análise da presente proposição, esta Assessoria vislumbra que **os requisitos legais** previstos no art. 3º, da Lei 2.234/2021, **não foram atendimentos em sua integralidade** visto que **não constam** dos autos do processo legislativo **os documentos exigidos na primeira parte do inciso II, bem como nos incisos III e IV e do §1º.**

21. Feitas tais considerações, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes, esta Assessoria **RECOMENDA** o **retorno dos autos ao Autor** para ciência e possível saneamento das irregularidades apontadas, se assim o quiser.

III.3 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

22. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno¹² e, no presente caso, também o disposto na Lei Municipal nº 2.234/2021.

23. A presente proposição contém assinatura do autor e está acompanhada da respectiva justificativa, no entanto, **não se encontra instruída com os documentos** que comprovam o atendimento às disposições da Lei 2.234/2021 que rege a matéria.

24. Além disso, a elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art.

¹² **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.





59, parágrafo único, da CRFB/88¹³, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹⁴ e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara.

25. O art. 3º, inciso I, da Lei 95/1988, exige que a lei contenha em sua parte preliminar, o preâmbulo, que, consoante o art. 6º da mesma lei "**indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal**".

20. **O projeto de lei em análise não contém preâmbulo**, de modo que se faz necessária a sua inclusão, o que **pode ser sanado por meio de emenda de redação**.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

26. 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**"¹⁵, 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**"¹⁶.

27. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁷, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

¹³ **CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹⁴ **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §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.

¹⁵ **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.”

¹⁶ **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.”

¹⁷ **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;”





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 e (c) de Defesa do Consumidor, Cidadania e Direitos Humanos** (arts. 40, 41 e 42, do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{18 19 20}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²¹, conforme Regimento Interno.
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 Interno²².
30. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²³, 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. 155²⁴ e 157²⁵, 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.²⁶

¹⁸ **Regimento Interno** – “Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

¹⁹ **Regimento Interno** – “Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²⁰ **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.”

²¹ **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²² **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.”

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

²⁴ **Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

²⁵ **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.”

²⁶ **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.”





32. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁷ e no Regimento Interno da Câmara^{28 29}.

IV - CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela impossibilidade de prosseguimento da proposição neste momento, **RECOMENDANDO** o **retorno dos autos ao Autor para ciência, a fim de facultar-lhe o saneamento das irregularidades** apontadas neste parecer, se assim o quiser.

34. 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.

35. 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, 15 de dezembro de 2023.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

²⁷ **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."

²⁸ **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;"

²⁹ **Regimento Interno** – "Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica."

