



PARECER Nº 27/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 339/2021

PARTE INTERESSADA: PREFEITO ROBERTINO BATISTA DA SILVA

ASSUNTOS: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº 2/2021

EMENTA : *Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 2/2021. Prefeito Robertino Batista da Silva. Alteração da redação do §3º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal. Permissão de uso de bens Municipais. Possibilidade.*

Ao Gabinete da Presidência,

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de uma proposição de Proposta de Emenda à Lei Orgânica, por parte do **Prefeito Robertino Batista da Silva**, visando a alteração do §3º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, cujo objetivo principal, conforme mensagem, é tutelar *“muitas situações de interesse do Município e da população não cabe processo licitatório para realização, concretização e resolução dos mesmos, de maneira que redação, ora existente, passa a ser um instrumento que engessa e paralisa atos simples do Poder Público, no que tange a possibilidade de solução administrativa”*.

2. Tal solicitação foi subscrita pelo referido Chefe do Executivo Municipal, sendo que o processo está composto da seguinte forma:

- I. Folha de rosto (fl. 01);
- II. Minuta da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal (fl. 02);
- III. Mensagem nº 018/2021 (fls. 03/04);
- IV. Ofício PMM/GP/ nº ___/2021 (fl. 05);
- V. Despachos Eletrônicos (fls. 06/15).

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 Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **15 (quinze)** 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 *iuris 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 jurídico facultativo⁷ 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 das minutas de instruções jurídicos em geral e no âmbito da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

II.I - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

15. A presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 29, *caput*⁸ e art. 30, I⁹, ambos da CRFB/88 c/c o art. 16, I¹⁰, da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 23, *caput*¹¹, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

16. Quanto à iniciativa, o norteamento, entre outras coisas, é dado pelo art. 86 da Lei Orgânica do Município de Marataízes,

“Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;
II - do Prefeito Municipal;
III - de iniciativa popular.

§1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.





§2º A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.

§3º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município.

§4º A matéria constante de proposta de Emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma Sessão Legislativa.

§5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica.”

Destaquei

Todavia, considerando o teor da matéria, a saber, permissão de utilização de bens públicos, é importante colacionar o disposto no art. 90 da Lei Orgânica Municipal

“Art. 90. São de iniciativa PRIVATIVA do Prefeito Municipal as leis que dispõem sobre:

I - 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;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Município, fixação e aumento de sua remuneração, observado o disposto no artigo 63, XVI desta Lei;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação, atribuições e extinção dos órgãos da administração pública direta do município;

V - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

Destaquei

17. Por conta da ausência de particularidade na iniciativa, cabe asseverar o que dispõe o art. 87 da Lei Orgânica Municipal

“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.”

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





II.II - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

19. A iniciativa de Propostas de Emenda à Lei Orgânica é concorrente aos Poderes Municipais, porém, não são passíveis de sanção pelo Prefeito, pois após aprovadas, serão promulgadas e publicadas pela Mesa da Câmara Municipal, conforme dispõe o art. 29¹² da CRFB/88 e o art. 86, §2^o¹³, da Lei Orgânica Municipal.

II.III - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

20. Segundo o art. 254 do Regimento Interno, a *“Proposta de Emenda à Lei Orgânica, após sua leitura, será distribuída em avulsos e permanecerá em discussão especial durante três sessões ordinárias consecutivas para recebimento de emendas”*, **pelo que verifico como atendido a presente exigência.**

21. Ato contínuo, conforme o art. 255 do Regimento Interno, *“será a Proposta de Emenda à Lei Orgânica encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação^{14 15}, que, no prazo improrrogável de quinze dias úteis, apresentará parecer”*.

22. Ressalto que a referida Comissão, conforme Regimento Interno, - *ad argumentandum tantum* - não poderá deixar receber o Projeto ou a Proposição sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade¹⁶, sendo que, mesmo concluindo pela inconstitucionalidade - conjecturo -, a Proposição deverá ser incluída em Discussão Prévia, devendo ser observado o contido no art. 206¹⁷ do Regimento Interno.

23. Ocorrendo a emissão de parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, a propositura será encaminhada para exame de mérito à Comissão de Educação, Cultura e Esporte¹⁸ e seguirá o tramite regimental, ressalto que o seu parecer conclusivo fica cingindo às matérias de sua exclusiva competência, conforme Regimento Interno^{19 20 21}.

24. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura será votada em 02 (dois) turnos de discussão e votação, com interstício de, no mínimo, 10 (dez) dias^{22 23}.

25. O *quórum* para aprovação será pôr o voto nominal²⁴ favorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros desta Casa de Leis, em ambos os turnos^{25 26}.

26. Vale ressaltar que na votação nominal, deverá ser observado o disposto no art. 222²⁷ do Regimento Interno.

27. Por fim, o Presidente da Mesa Diretora terá direito a voto, vez que a presente Proposição exige para sua aprovação o voto favorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros da Câmara, nos termos





do art. 82, II²⁸, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, II²⁹, e art. 219, §4³⁰, ambos do Regimento Interno.

III - DA SUGESTÃO DE EMENDA AO PROJETO DE LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

28. No estudo acerca da nova redação sugerida pelo Poder Executivo, verifico que a pretensa alteração não guarda razão com a sua justificativo, bem como retira o dever legal de fiscalização do Poder Legislativo e impõe prazo de vigência incompatível com o instituto jurídico da permissão, a saber, “tempo indeterminado”.

29. Diante disso, entendendo a necessidade implícita do Poder Executivo, que alega “engessamento” **APENAS E TÃO-SOMENTE POR CONTA DA EXIGÊNCIA INDISCRIMINADA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**, sugiro a seguinte redação destacada em caixa alta, negrito e sublinhado:

*“§ 3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário por decreto precedido de licitação, **DISPENSÁVEL MEDIANTE JUSTIFICATIVA TÉCNICA**, e, em se tratando de bens imóveis, a permissão somente será concedida mediante autorização legislativa.”*

30. Caso as Comissões não acolham a sugestão *supra*, cabe asseverar que, pelos menos, **DEVE SER ALTERADA** a expressão “por tempo indeterminado” pela expressão “a título precário”, ficando a redação final da seguinte forma:

*“§3º A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre **a título precário** e formalizada pôr termo administrativo.” NR*

III - DA CONCLUSÃO

*“A obra legislativa, para ser perfeita, deve representar a expressão viva, palpitante, da experiência e das necessidades de cada povo.”
MARECHAL DEODORO DA FONSECA*

31. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **apenas OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** quanto a iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica ora examinada, lembrando que, caso ocorra a aprovação, a promulgação e publicação será realizada exclusivamente pela Mesa da Câmara Municipal^{31 32}.

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.

É o humilde parecer opinativo.





Marataízes, ES, 14 de junho de 2021.

Procurador-Geral da Câmara de Marataízes
OAB/ES 17.274

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 contemham 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*. 12^a ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33^a 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*. 32^a 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 corresponder à própria motivação do ato.”

⁸ “**CRFB/88** - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

⁹ “**CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

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

¹¹ “**Constituição Estadual** - Art. 23. A Lei Orgânica do Município será votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:”

¹² “**CRFB/88** - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

¹³ “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.”

¹⁴ “**Regimento Interno** - Art. 79. Exceto nos casos previstos neste Regimento, nenhuma proposição, com exceção dos requerimentos, moções e votos de louvor, será submetida a discussão e votação no Plenário sem parecer escrito aprovado: I - pela Comissão de Constituição e Justiça, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, de técnica legislativa e regimental, e, quando for o caso, sobre seu mérito;”

¹⁵ “**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;”

¹⁶ “**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.”

¹⁷ “**Regimento Interno** - Art. 206. A proposição será incluída em Discussão Prévia sempre que a Comissão de Constituição e Justiça concluir pela sua inconstitucionalidade. §1º - Se o parecer for rejeitado, a proposição baixará de pauta e será encaminhada, se for o caso, às comissões permanentes para parecer. §2º - Caso o Plenário acolha o parecer da





Comissão de Constituição e Justiça, será a proposição tida como rejeitada. §3º - Se a proposição estiver tramitando em regime de urgência, o parecer será oferecido em Plenário, na mesma Sessão.”

18 “**Regimento Interno** - Art. 43. À Comissão de Educação, Cultura e Esporte, compete opinar sobre: I - educação, instrução e desenvolvimento cultural e artístico;”

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

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

21 “**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.”

22 “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica. §1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.”

23 “**Regimento Interno** - Art. 259. A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de, no mínimo, dez dias.”

24 “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 5º Será nominal a votação de emenda à Lei Orgânica.”

25 “**Regimento Interno** - Art. 260. Será aprovada a Proposta de Emenda à Lei Orgânica que obtiver, em ambos os turnos, o voto favorável de dois terços dos membros da Casa.”

26 “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §1º A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos os turnos, os dois terços dos votos favoráveis dos membros da Câmara.”

27 “**Regimento Interno** - Art. 222. Proceder-se-á a votação nominal pela lista dos Vereadores, que serão chamados pelo Secretário e responderão "SIM" ou "NÃO", conforme sejam favoráveis ou contrários à matéria que estiver sendo votada. §1º Terminada a chamada a que se refere o parágrafo anterior, proceder-se-á, ato contínuo, à chamada dos Vereadores cuja ausência tenha sido verificada. §2º Enquanto não for proclamado o resultado da votação pelo Presidente, será permitido ao Vereador que responder a segunda chamada obter da Mesa o registro de seu voto. §3º Concluída a votação, o Secretário anunciará o resultado indicando o número de votos favoráveis, contrários e abstenções. §4º Anunciado o resultado, o Presidente o proclamará. §5º A relação dos Vereadores que votarem a favor ou contra constará na ata.”

28 “**Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: (...) II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta;”

29 “**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: (...) II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços;”

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

31 “**CRFB/88** - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

32 “**Lei Orgânica** - Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: (...) §2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.”

