



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 norteamto, 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.”

