



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 326/2022

PARTE INTERESSADA: Exmº. Sr. Vereador Silas Ferreira da Silva

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 17/2022 – Acrescenta o parágrafo único ao art. 135 da Lei Ordinária 752 de 31 de dezembro de 2003.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 17/2022. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. ACRESCENTA O PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 135 DA LEI ORDINÁRIA 752, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2003. NÃO OBSERVANCIA A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 11, III, "A" e "B" DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 17/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Silas Ferreira da Silva, visando acrescentar o parágrafo único ao art. 135, da lei Ordinária nº 752, de 31 dezembro de 2003, que dispõe sobre a criação do Código de Posturas do Município de Marataízes e dá outras providências.
2. Consoante a justificativa da proposição, esta visa permitir que o setor comercial por ela beneficiado possa expor as mercadorias que comercializa, obedecidos os parâmetros e as normas que regulamentem a autorização, de modo a facilitar a comercialização, sem prejuízo do trânsito e da circulação de pedestres com segurança e comodidade.
3. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Silas Ferreira da Silva (fl. 02), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 04/08)





4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 08 (oito) laudas.
5. É o breve relatório, passo a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

6. 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.
7. 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.
8. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirellesⁱ, 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.

9. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Melloⁱⁱ conceitua “parecer” como sendo **“a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”**.
10. Marçal Justen Filhoⁱⁱⁱ, 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 [...]”**.
11. 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^{iv}.





“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.”

12. 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.
13. 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^{vi} "*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.
14. 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.
15. 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 TÉCNICA LEGISLATIVA

16. A elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88^{vii}, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica^{viii} e no Regimento Interno da Câmara.
17. Consoante o disposto no artigo 11 da Lei Complementar nº 95/1998 “**as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**”, devendo, para obtenção da ordem lógica, observar a exigência prevista em seu inciso III, alínea “b” w “c”, de modo a **restringir “o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio” e “expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida”**.
18. Observa-se que a proposição em análise objetiva acrescentar ao artigo 135, da lei Municipal 752/2003, o parágrafo único com **conteúdo alheio ao do caput e da própria Seção no qual o artigo encontra-se inserido** (Seção V), isto porque estes tratam de disposições normativas aplicáveis a Bares e Similares (cafés e lanchonetes), enquanto a presente proposição visa acrescentar conteúdo normativo aplicável à hortifrútis, mercados e mini-mercados.
19. Deste modo, considerando que a presente proposição objetiva acrescentar ao artigo 135 da Lei 752/2003 normatização de objeto diverso do enunciado no *caput* do artigo e na seção na qual este está inserido, **não se tratando de aspectos complementares à norma e nem de exceção à regra nele estabelecida**, esta Assessoria Legislativa entende que o projeto de lei viola a lei complementar 95/1998, predicando a ordem lógica da Lei a qual pretende alterar.

IV - CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **arquivamento do Projeto de Lei**, visto que **não atende a melhor técnica legislativa**, prejudicando a ordem lógica da Lei Municipal nº 752, de 31 de dezembro de 2003, cuja alteração pretende a proposição mediante o acréscimo de parágrafo que trata de objeto diverso, que não





visa complementar o caput ou excepcionar o caput, violando, assim, o disposto no artigo 11, inciso II, "a" e "b" da Lei Complementar nº 95/1998.

21. 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.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 03 de maio de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

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

^{iv} CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

^v 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

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

^{vii} "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."

^{viii} "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."

