



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 531/2022

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Poder Executivo Municipal

**ASSUNTO:** Projeto de Lei Ordinária nº 24/2022 – Alteração e revogação de dispositivos na Lei 1.934, de 24 de maio de 2017 e dá outras providências.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 24/2022. ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS NA LEI 1.934, DE 24 DE MAIO DE 2017 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI COM EFICÁCIA JURÍDICO-NORMATIVA EXAURIDA. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO PARA O FIM A QUE SE DESTINA. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA PROPOSIÇÃO.

### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 24/2022**, de iniciativa do Exmo. Prefeito do Município de Marataízes, visando à alteração e a revogação de dispositivos da Lei Municipal nº 1.934, de 24 de maio de 2017, que autoriza o Executivo Municipal a celebrar Termo de Concessão de Direito Real de Uso por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente com a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Marataízes – Catadores de Esperança.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 30 (trinta) de maio do corrente exercício, juntamente com a mensagem nº 29/2022 que apresenta as razões para encaminhamento da proposição, e foi subscrita pelo Exmo. Prefeito Municipal, Robertino Batista da Silva (fl. 03).
3. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
  - Folha de rosto (fl. 01);
  - Mensagem nº 29/2022 (fl. 02)
  - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 03);
  - Despachos eletrônicos (fls. 04/08).





4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 08 (oito) laudas.
5. Com a devida tramitação processual, o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. É a síntese, passo à análise jurídica.

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. 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.
8. 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.
9. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</sup> **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.





10. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
11. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, 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 [...]**”.
12. 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<sup>4</sup>.

“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 HOUVER 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.”<sup>5</sup>

13. 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.

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

<sup>4</sup> **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

<sup>5</sup> **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.





14. 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<sup>6</sup> "*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.
15. 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.
16. 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 PERDA DE EFICÁCIA DA LEI QUE SE PRETENDE ALTERAR (LEI Nº 1.934/2017)

17. A Lei Municipal nº 1.934, de 24 de maio de 2017, autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar termo de concessão de direito real de uso, por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Marataízes – Catadores Esperança, entrando em vigor na data de sua publicação, conforme os termos do seu art. 5º<sup>7</sup>.
18. Nos termos do art. 1º da referida lei municipal, a autorização por ela concedida ao Poder Executivo para a celebração do termo de concessão de direito real de uso, encontra-se amparada no **Anexo I que é parte integrante da lei**.
19. O referido anexo I trata-se do próprio termo de concessão de direito real de uso firmado entre o Município de Marataízes e a Entidade Cessionária (Associação de Catadores de

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

<sup>7</sup> Lei Municipal 1.934/2017 - Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.





Materiais Recicláveis de Marataízes – Catadores Esperança), cujo prazo de vigência teve início em 24/05/2017 (data da assinatura do termo).

20. Depreende-se da cláusula oitava do termo contido no referido anexo I que o prazo de vigência da concessão é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, respeitado o prazo máximo de 60 (sessenta) meses.

21. Deste modo, esta Assessoria Legislativa entende que, na hipótese de ter (em) ocorrido prorrogação (ões), dado o limite de 60 (sessenta) meses para estas, **o termo de concessão de direito real de uso, perdeu a sua vigência em 24/05/2022, tendo a concessão do direito sido extinta pelo simples termo final.**

22. De igual modo, considerando que o art. 1º da Lei 1.934/2017, cuja alteração se pretende por meio da presente proposição, **expressamente condiciona a autorização dada ao Poder Executivo aos termos do Anexo I, ou seja, ao Termo de Concessão, e, tendo este expirado a sua vigência, esta Assessoria entende que, embora a lei ainda exista no mundo jurídico, estando vigente, já que não existe lei posterior que a tenha revogado, ela perdeu a sua eficácia, pela extinção do termo de concessão ao qual a Lei encontra-se associada.**

23. Neste ponto convém esclarecer que a vigência da lei não se confunde com a sua eficácia, de modo que fato de a lei ainda estar em vigor, não implica inexoravelmente sua eficácia.

24. Acerca da questão, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>8</sup> esclarece que:

*"Eficácia, então, é a situação de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos, próprios".*

25. No mesmo sentido, Aurora Tomazini de Carvalho<sup>9</sup> esclarece que:

*"A palavra eficácia, no âmbito jurídico, está relacionada à produção de efeitos normativos, isto é, à efetiva irradiação das consequências próprias à norma. Muitos juristas a utilizam como sinônimo de vigência, denotando a qualidade*

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019 p. 396.

<sup>9</sup> CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico. 3a.ed. São Paulo: Noeses, 2013, p.553-554.





*da norma de produzir efeitos, mas, vigência e eficácia não se confundem. Uma coisa é a norma estar apta a produzir as consequências que lhe são próprias, outra coisa é a produção destas consequências. Existem regras jurídicas que gozam de tal aptidão, mas efetivamente não produzem qualquer efeito na ordem do direito, nem na ordem social, porque não incidem, ou porque não são cumpridas por seus destinatários”.*

26. A eficácia de uma norma jurídica é a aptidão que ela tem para produzir efeitos jurídicos em concreto.
27. Diz-se que a norma é “eficaz” a partir do momento em que ela, de fato, produz os efeitos para os quais foi criada, isto é, aqueles efeitos que justificam a sua própria existência no ordenamento jurídico, já estando apta a produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios.
28. Assim, apesar de uma lei ter aptidão para, em tese, produzir seus efeitos (vigência), ela pode, eventualmente, não os produzir em efetivo.
29. Deste modo, tendo em vista que a vigência de uma lei não se confunde necessariamente com sua eficácia, cabe analisar se, apesar de estar em vigor, a lei que se pretende alterar ainda figura como eficaz jurídica e tecnicamente.
30. Na situação em análise, tenho que, **dado o término da vigência do termo de concessão de direito real de uso**, o qual é parte integrante da lei nº 1.934/2017, **houve o exaurimento da eficácia jurídico-normativo da lei**.
31. Deste modo, **por se tratar de norma com eficácia normativa exaurida não é possível levar a efeito a alteração proposta**.
32. Além disso, **tendo a própria concessão do direito real de uso sido extinta** em decorrência de seu termo final e, sendo **requisito legal a exigência de autorização legislativa para a concessão**, esta Assessoria entende ser **necessária nova autorização legislativa**, sem prejuízo da observância de todas as demais exigências legais, inclusive as contidas na Lei Geral de Licitações.





#### IV - CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, considerando os termos dos fundamentos que integram este Parecer, esta Assessoria Legislativa **OPINA**, pela **impossibilidade de prosseguimento** da proposição, **sugerindo o seu arquivamento.**
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, 24 de junho de 2022.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

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

