



PARECER Nº 15/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 162/2021

PARTE INTERESSADA: PREFEITO ROBERTINO BATISTA DA SILVA

ASSUNTOS: PROPOSIÇÃO DE PROJETO DE LEI - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 5/2021

EMENTA: *Proposição de Projeto de Lei Ordinária nº 5/2021. Prefeito Robertino Batista da Silva. Autorização para a criação de Escola na Rede Municipal de Ensino. Desmembramento de um dos prédios pertencentes a Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria da Gloria Nunes Nemer para a criação da Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof.ª Maria de Fátima Amorim Gomes na rua Nestor Gomes, 237, Ilmenita, Marataízes. Possibilidade.*

Ao Gabinete da Presidência,

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de uma proposição de Projeto de Lei Ordinária, por parte do **Prefeito Robertino Batista da Silva**, visando o desmembramento de um dos prédios pertencentes a Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria da Gloria Nunes Nemer para a criação da Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof.ª Maria de Fátima Amorim Gomes na rua Nestor Gomes, 237, Ilmenita, Marataízes, cujo objetivo principal, conforme justificativa, será *“dar maior atenção à Educação Pública Municipal, a criação da EMEF ‘Prof.ª Maria de Fátima Amorim Gomes’, que atenderá estudantes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, com efeitos retroativos a 03 de fevereiro de 2021”*.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo referido Chefe do Executivo Municipal (fl. 03), sendo que o processo está composto da seguinte forma:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Mensagem de Lei nº 002/2021 (fls. 02/03);
 - III. Certidão de Óbito (fl. 04);
 - IV. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 05); e
 - V. Despachos Eletrônicos (fls. 06/09)
3. Ato contínuo, após a leitura da referida proposição, tal solicitação foi encaminhada da Secretária Geral, a qual solicitou a análise jurídica da presente questão.





4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **09 (nove)** 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”

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.





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 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.⁶”*

Destaquei

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 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.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª 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





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 8.666/93, 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. O presente Projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I, e art. 23, V, ambos da CRFB/88 e no art. 16, I, e art. 17, IV, ambos da Lei Orgânica Municipal.

16. Quanto à iniciativa, existe o disposto no art. 87 da Lei Orgânica do Município de Marataízes,

“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.”

Destaquei

17. Todavia, tal iniciativa não é absoluta, única e exclusiva, como o próprio dispositivo deixa claro ao fixar excepcionalidade quanto “*forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica*”.

18. Pois bem. A presente matéria do Projeto de Lei Ordinária **não** se enquadra na referida excepcionalidade prevista na Lei Orgânica, logo, a iniciativa é **concorrente**, como é bem de ver na leitura do art. 90 c/c o art. 62, I, d, ambos da Lei Orgânica Municipal, veja:

“Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham 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;

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª 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.”





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;”

“Art. 62. **Cabe à Câmara Municipal**, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, **dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente:**

I - sobre assuntos de interesse local, inclusive suplemento a legislação federal e estadual, **notadamente no que diz respeito:**

(...)

d) à **abertura de meios de acesso à cultura, a educação e à ciência;**”

Destaquei

19. Poder-se-ia argumentar que o art. 90, IV, da Lei Orgânica Municipal tornaria a presente matéria de iniciativa privativa do Prefeito, vez que pretende criar a Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof.^a Maria de Fátima Amorim Gomes na estrutura da Secretaria Municipal de Educação, **contudo**, quando se trata de meios de acesso a educação, como restou claro na Mensagem de Lei nº 002/2021, **firmo a convicção que a iniciativa é concorrente.**

20. 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 TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO

21. Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação (art. 40, I, do Regimento Interno) e de Educação, Cultura e Esporte (art. 43, I, do Regimento Interno), ressaltando que os seus pareceres conclusivos ficam cingidos às matérias de sua exclusiva competência (art. 34, *caput*, art. 39, parágrafo único e art. 89, *caput*, todos do Regimento Interno).

22. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação.

23. O *quórum* para aprovação será por maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal (art. 89 da Lei Orgânica Municipal), através de processo de votação simbólico (art. 219, I, §1º, Regimento Interno).





24. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 89, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4, ambos do Regimento Interno.

III - DA CONCLUSÃO

“O que eu espero senhores, é que depois de um razoável período de discussão, todo mundo concorde comigo.”
SIR WINSTON CHURCHILL

25. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei ora examinado.

26. 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.

É o humilde parecer opinativo.

Marataízes, ES, 10 de março de 2021.

Procurador-Geral da Câmara de Marataízes
OAB/ES 17.274

GEDSON BARRETO DE VICTA
RODRIGUES:07454059759
059759

Assinado de forma digital
por GEDSON BARRETO DE
VICTA
RODRIGUES:07454059759
Dados: 2021.03.11 11:09:53
-03'00'

