



**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 666/2021**

**PARECER JURÍDICO**

**PARTE INTERESSADA: Poder Executivo**

**Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 17, de 01 de setembro de 2021**

**MENTA:** Aspectos de Competência; Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade; Iniciativa; Técnica Legislativa; e Tramitação.

**I. SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO**

1. Trata-se de parecer da legalidade do **Projeto de Lei Complementar sob o nº 17/2021**, de autoria do Poder Executivo, formulado sob o protocolo nº 666, datado de 01 de setembro de 2021, que dispõe sobre a instituição do Fundo Municipal de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – EMEIEF, e dá outras providências.
2. Da cronologia processual tem-se: a) proposição do Projeto de Lei e justificativa (fls. 02 a 04); e b) despachos eletrônicos (fls. 05 a 09).
3. É a síntese do relatório, passo à análise.

**II. PARECER ANALÍTICO**

**II.1 Da competência da Procuradoria**

4. Inicialmente é de se destacar 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, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
5. Lado outro, consigno que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que norteiam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, quando do surgimento de questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.
6. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não 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.
7. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

[...] 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. Já, então, o que





subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

8. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
9. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
10. Como de fácil reflexão, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que permitam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento, possibilitando entendimento lógico de 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, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

## II.2 Da Possibilidade Jurídica

11. O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo
12. A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios é tratada no inciso I do artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...]
13. O Texto Maior ainda dispõe em seu artigo 24 acerca das competências concorrentes, dentre os quais, o inciso IX traz a competência legiferante sobre a “*educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*”.
14. O fundo especial que se pretende instituir no Município de Marataízes se insere, efetivamente, na definição de interesse local, vez que, além de veicular matéria de competência material do Município (artigo 23, V, CF), não atrelada às competências legislativas privativas da União (CF, art. 22), estabelece uma nova forma de alocação das receitas públicas, cujo escopo é o fomento das atividades no setor de Educação.
15. A Lei Orgânica Municipal ainda dispõe que é prerrogativa do Poder Legislativo votar projetos de lei que institui fundos de qualquer natureza. (art. 144, IX)<sup>1</sup>.
16. Em análise ao projeto, é de se dizer que o mesmo versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, não apresentando vícios de competência e/ou iniciativa que possam impedir sua regular tramitação.

<sup>1</sup> LOM - Art. 144. São vedadas:

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;





### **II.3 Da Técnica Legislativa**

17. É possível aferir que a proposição está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua ementa ou dela decorrente, na forma do art. 151 do Regimento Interno deste Poder Legislativo.
18. Contudo, em sentido antagônico, tenho que o presente Projeto de Lei Complementar **não** está em perfeita consonância com as iras impositivas da melhor técnica. Explico:
19. Tenho que em relação à forma de produção da presente proposição o caminho a ser percorrido teria que ser via Projeto de Lei Ordinária, vez que, conforme se observa na Carta Municipal, para Lei Complementar deve a proposição encontrar eco em uma das possibilidades contidas no Parágrafo Único do Art. 88, vez que sua criação, s.m.j., não encontra previsão em outro dispositivo.
20. Vejamos, pois, o que instrui a Carta Municipal, *in verbis*:

**Art. 88.** As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

**Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:**

**I - Código Tributário Municipal;**

II - Código de Obras;

III - Código de Posturas;

IV - Código Sanitário

V - Código de Meio Ambiente;

VI - Plano Diretor Urbano;

VII - Lei Instituidora da Guarda Municipal;

VIII - Plano Plurianual;

IX - Lei Orçamentária Anual;

X - Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XI - Estatuto dos Servidores Municipais;

XII - elaboração, Redação, Alteração e Consolidação das leis;

XIII - lei de instituir qualquer regime jurídico para seus servidores.

21. Feita a pontuação com base na norma pertinente ao caso concreto, tenho que, s.m.j., o rito que melhor atende ao caso em análise deveria ser Projeto de Lei Ordinária.

**Art. 43** À Comissão de Educação, Cultura e Esporte

### **II.4 Da tramitação**

22. O Regimento Interno dita que proposições como a aqui analisada deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público; Redação e Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; e Educação, Cultura e Esporte (**arts. 40, 41 e 43, R.I.**), e seguirá os demais trâmites regimentais, ressaltando que os pareceres conclusivos ficarão cingidos às matérias de suas exclusivas competências.
23. Pela evolução da análise, tenho que há possibilidade jurídica para votação da proposição, cabendo às duntas comissões permanentes emitirem seus relevantes pareceres na forma regimental, bem como os atos que o sucederão.





24. Em relação a votação, deverá a matéria ser votada em turno único de discussão e votação, ressalvado o previsto nos arts. 155, 156 e 157, todos do Regimento Interno.<sup>2</sup>
25. Para compor a plenária que irá analisar e votar o presente projeto de lei, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua votação, a maioria dos votantes presentes, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.<sup>3</sup>
26. 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. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

### III. Das conclusões

27. Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA, em sendo observada a recomendação acima, pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da proposição ora analisada, nas razões aduzidas.
28. Por oportuno, impõe dizer que a opinião desta Assessoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnicojurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”<sup>4</sup>

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes-ES, 5 de outubro de 2021

**Nelson Morghetti Júnior**  
Assessor Legislativo

<sup>2</sup> **Art. 155** As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

**Art. 156** Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.

**Art. 157** Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

<sup>3</sup> **Art. 217** As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a **maioria absoluta dos Vereadores**.

<sup>4</sup> Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

