



## PROCESSO LEGISLATIVO Nº 885/2022

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Poder Executivo Municipal.

**ASSUNTOS:** Projeto de lei complementar nº 22/2022 – Atribui aos servidores públicos municipais membros do núcleo de admissibilidade e planejamento de compras, gratificação de produtividade.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 22/2022. ATRIBUI AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS MEMBROS DO NÚCLEO DE ADMISSIBILIDADE E PLANEJAMENTO DE COMPRAS, GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. ILEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO VRTE COMO BASE DE CÁLCULO. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar sob o nº 22/2022**, de iniciativa do **Prefeito Municipal Interino**, Exmo. Sr. José Amintas Pinheiro Machado, visando atribuir gratificação de produtividade aos servidores públicos municipais, membros do Núcleo de Admissibilidade e Planejamento de Compras – NAPCOMPRAS.
2. Verifica-se que a proposição foi submetida à análise técnica jurídica desta Assessoria Legislativa, que pontuou entendimento quanto à existência de vícios formais, consistentes na ausência de assinatura da proposição pelo Autor, ausência de apresentação da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, assim como de vício material consistente na ausência de legalidade da utilização do VRTE como base de cálculo da gratificação cuja criação é objeto da presente proposição.
3. Em sequência a proposição foi submetida à análise das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; e de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas, que opinaram pelo retorno da proposição ao Autor para esclarecimento e adequações sugeridas no parecer jurídico.





4. Ato contínuo o Chefe do Poder Executivo Municipal manifestou-se por meio do ofício PMM/AJP/GABINETE/PREFEITO/OF. Nº 207/2022, autuado nesta Casa como processo administrativo nº 789/2022, apresentando o projeto de lei com a respectiva assinatura, assim como declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, manifestação acerca da utilização do VRTE como base de cálculo.
5. Com o pensamento da manifestação do Poder Executivo aos autos do processo legislativo, veio este para nova análise jurídica e emissão de Parecer, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. É o breve relatório, passo a opinar.

## 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,**

<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.





**não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

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 pos-

<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





sam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.

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 QUANTO AOS VÍCIOS APONTADOS NO PARECER ANTERIOR**

17. Considerando a **apresentação do projeto de lei com a respectiva assinatura** do Autor, assim como a **apresentação da declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, **entendo por saneado tais vícios** apontados no parecer anteriormente emitido.
18. Contudo, **no que se refere à legalidade da utilização do VRTE como base de cálculo da gratificação cuja criação é objeto da proposição em análise, RATIFICO os termos do parecer jurídico anteriormente emitido, OPINANDO pela ilegalidade da proposição** neste ponto.

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





#### IV - CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela **ILEGALIDADE do Projeto de Lei** no que se refere a utilização do VRTE como base de cálculo da gratificação de produtividade que almeja criar e conseqüentemente pela **IMPOSSIBILIDADE** de prosseguimento.
20. Destaco, ainda, que o presente parecer não comporta análise quanto ao mérito da proposição por se tratar de questão relacionada à organização da Administração do Município, cuja análise da conveniência e oportunidade cabe aos Gestores Públicos.
21. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo 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.
22. 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 e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes/ES, 06 de outubro de 2022.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

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

