



PROCESSO N° 566/2023

PROJETO DE RESOLUÇÃO N° 16/2023

PARTE INTERESSADA: *Willian De Souza Duarte*

ASSUNTO: *Projeto de Resolução que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas a fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito da Câmara Municipal de Marataízes.*

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE RESOLUÇÃO N° 16/2023. DISPÕE SOBRE A OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES RELATIVAS A FORNECIMENTO DE BENS, LOCAÇÕES, REALIZAÇÃO DE OBRAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARATAÍZES. POSSIBILIDADE.

À Comissão de Constituição e Justiça

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de proposição que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas a fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito da Câmara Municipal de Marataízes.
2. A proposição está subscrita Vereador Willian De Souza Duarte, na condição de **Presidente da Mesa Diretora** desta Casa de Leis.
3. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **06 (seis)** laudas.

Breve Relato, passo a opinar.

II - ANÁLISE JURÍDICA

4. 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.





5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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, a partir da sua luminosidade, solucionar questões que, sob a ótica dogmática, poderiam apresentar aparente perplexidade”

9. 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.”

10. 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”.

11. 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 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.⁶*

Destaquei

12. 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 14.133/2021, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

III - DA INICIATIVA / JURIDICIDADE

13. Cumpre observar que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, constituída por representantes do povo, Vereadores eleitos para cada Legislatura.

14. Aliás, a **Lei Orgânica** do município de Marataízes/ES, em seu art.57, se manifesta categoricamente nesse sentido, senão vejamos:

Art. 57. *O poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, constituída por representantes do povo, Vereadores eleitos para cada Legislatura dentre cidadãos maiores de dezoito anos, no exercício dos direitos políticos, pelo voto direto e secreto, observadas as seguintes condições de elegibilidade:*

15. Ainda no art.57 da **Lei Orgânica Municipal**, em seu §5º, é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira ao Poder Legislativo Municipal, in verbis:

§ 5º. Ao Poder Legislativo é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

Destaquei.

16. Nesse diapasão, o Inciso V do art. 63, e, o Inciso IV do art.74 respectivamente, do mesmo Diploma Legal, asseguram ser de competência privativa da Câmara Municipal, a disposição de sua organização e funcionamento, bem como, define como competência da





Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, a tomada de todas as medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, *in verbis*:

Art. 63. *Compete privativamente à Câmara Municipal:*

...

V - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia e mudança de sua sede;

...

Art. 74. *Compete à Mesa da Câmara Municipal, além de outras atribuições estipuladas no Regimento Interno:*

...

IV - tomar todas as medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;

Destaquei.

17. Outrossim, o art.19 do **Regimento Interno** do Poder Legislativo Municipal, prevê que sua **Mesa Diretora** tem competência para dirigir os serviços da Casa de Leis e tomar as providências necessárias para a regularidade dos trabalhos legislativos, senão vejamos:

Art. 19. *À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes, privativamente:*

I - dirigir os serviços da Casa de Leis e tomar as providências necessárias para a regularidade dos trabalhos legislativos, preservadas as atribuições próprias do Presidente;

...

VII - dispor sobre a organização das suas funções legislativas e fiscalizadoras, seu funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Destaquei.

18. Ademais, compreende-se da observância ao Inciso V do art.150, combinado com o Inciso III, Alínea "j", do art.170 e seu Parágrafo Único do mesmo Regimento Interno, que a Câmara Municipal exercerá sua função administrativa, dentre outros instrumentos, através de Projeto de Resolução, sendo, todavia, **exclusividade da Mesa Diretora a edição/proposição de Projeto de Resolução relacionado aos serviços administrativos do Poder Legislativo**, *in verbis*:

Art. 150 *A Câmara exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições:*

...





V - Projeto de Resolução;

...

Art. 170 Destinam-se os projetos:

...

III - **de Resolução a regular**, com eficácia de lei ordinária, matéria de competência privativa da Câmara, de caráter político, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos, tais como:

...

j) criação, organização, modificação, extinção dos **serviços administrativos da Câmara** e criação ou extinção de cargos.

Parágrafo único. O projeto de resolução a que se refere a letra "j" do inciso anterior, é de iniciativa exclusiva da Mesa.

Destaquei.

19. Portanto, a proposição ora em análise atende aos preceitos legais, não havendo óbice nesse sentido, ao seu regular prosseguimento.

20. Resta, todavia a necessidade de alteração da parte preambular da proposição, o que, s.m.j., pode ser efetivada através de **EMENDA MODIFICATIVA**, vez que a competência para proposição de Projeto de Resolução é da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, e não da pessoa de seu presidente, ainda que devidamente representada pelo seu Presidente.

IV - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

21. 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/88⁸, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica⁹ e no Regimento Interno da Câmara.

22. Dito isso, é possível aferir que a presente proposição de Projeto de Lei Ordinária está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente, atendendo assim ao disposto no art. 151, do Regimento Interno¹⁰, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹¹, também do Regimento Interno.

V - DA RECOMENDAÇÃO DE EMENDA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO

23. Em face da observação constante no ÍTEM 20 deste parecer, caso as Comissões Permanentes sejam favoráveis à presente proposição, a Procuradoria Jurídica do Legislativo RECOMENDA que seja feita a seguinte EMENDA MODIFICATIVA no seu PREÂMBULO:





ONDE SE LÊ:

“O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARATAÍZES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais que lhe conferem a Lei Orgânica Municipal, e, e considerando o disposto no art. 5º e no inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011; e no Processo 1366/2022 - Administrativo 1027/2022;”

LEIA-SE:

“A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARATAÍZES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais que lhe conferem a Lei Orgânica Municipal, e, e considerando o disposto no art. 5º e no inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011; e no Processo 1366/2022 - Administrativo 1027/2022;”

VI - DA TRAMITAÇÃO

24. Por sua vez, nos termos do art.217 do Regimento Interno desta Casa de Leis, **para aprovação do Projeto de Resolução**, este deverá obter a maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores, isto é: **presença mínima de 07 (sete) vereadores, e aprovação por no mínimo 04 (quatro) votos dos presentes.**

VII - DA CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica entende e **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da proposição e a regular tramitação dos autos, **desde que observada a EMENDA MODIFICATIVA recomendada no ÍTEM 23 deste Parecer.**

26. Ressalte-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo ser utilizada ou não pelos órgãos pertinentes desta Casa de Leis.

É o humilde parecer opinativo.

Marataízes/ES, 22 de maio de 2023.

Umberto Batista da Silva Junior

Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES
OAB/ES 22.704





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.

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 estabelecem 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

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."

⁸ **CRFB/88** - Art. 59. [...] Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis."

⁹ **Lei Orgânica** - "Art. 85. [...] §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".

¹⁰ **Regimento Interno** - "Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente."

¹¹ **Regimento Interno** - "Art. 152. Não se admitirão proposições: I - sobre assunto alheio à competência da Câmara; II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo; III - anti-regimentais; IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas; V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada; VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos; VII - que contenham expressões ofensivas; VIII - manifestamente inconstitucionais; IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição; X - quando consubstanciem matéria anteriormente vetada ou rejeitada. Parágrafo único. Se o autor ou autores da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Câmara não se conformarem com a decisão, poderão interpor recurso à Comissão de Constituição e Justiça que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para a devida tramitação."

