

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 828/2025****PARECER JURÍDICO****PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Weliton da Silva.**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 10/2025 – Institui no Município de Maratáizes/ES, o Dia Municipal de Beach Tennis e dá outras providências.

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 10/2025.
INSTITUIÇÃO DE DATA COMEMORATIVA NO
CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. DIA DO
BEACH TENNIS. COMPETÊNCIA LOCAL.
INICIATIVA CONCORRENTE. TÉCNICA
LEGISLATIVA ADEQUADA. POSSIBILIDADE DE
PROSSEGUIMENTO.*

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 10/2025**, de iniciativa do Exmo. Vereador Weliton da Silva, visando instituir o “Dia Municipal de Beach Tennis” no calendário oficial do Município de Maratáizes/ES.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 20 (vinte) de maio do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. O projeto de lei e a respectiva justificativa foram subscritos pelo Exmo. Vereador Weliton Silva (fls. 02/03).
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 04/08).





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. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 08 (oito) laudas.
7. É o breve relatório, passo à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. 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.
9. 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.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, 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.

¹ **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.





11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.

12. Marçal Justen Filho³, 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 [...]**”.

13. 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 Filho⁴.

“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.”⁵

14. 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.

² **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.

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

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

⁵ **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





15. 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 Fagundes⁶ *"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.

16. 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.

17. 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.I – DA COMPETENCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA.

18. No que tange à **competência** sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme art. 30, inciso I da Constituição Federal⁷, art. 28, inciso I da Constituição Estadual do Espírito Santo⁸ e art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Maratáizes⁹, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

19. Quanto à iniciativa, convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal¹⁰ consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também

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

⁷ CRFB/88 - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁸ Constituição do Estado - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;

⁹ Lei Orgânica - Art. 16. Compete ao Município de Maratáizes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

¹⁰ Constituição Federal – "Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".





consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹¹ e no art. 8º, da Lei Orgânica Municipal¹², sendo, pois, vedado ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.

20. Analisando o projeto de lei é possível verificar que se trata de matéria de cunho simbólico e cultural, **não criando obrigações financeiras e nem interferências administrativas.**

21. Acerca do tema, importa destacar julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, cuja interpretação permite concluir que é admissível ao Poder Legislativo instituir datas comemorativas no calendário oficial, **desde que tal medida não imponha obrigações ao Poder Executivo, nem gere aumento de despesas.** Do contrário, haveria violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, bem como às normas orçamentárias e aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ACÓRDÃO — EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.681/2015 INSERÇÃO DO ORLA FOLIA NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA CALENDÁRIO MUNICIPAL EXIGE MANIFESTAÇÕES E INTERESSES LEGÍTIMOS REQUISITOS NÃO CUMPRIDOS VÍCIO RECONHECIDO INSTITUCIONALIZAÇÃO DE FESTA PARTICULAR LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO IMPOSSIBILIDADE CRIAÇÃO DE CUSTOS E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE DESLOCAMENTO DE GRANDE EFETIVO DA GUARDA MUNICIPAL E DA EQUIPE DE LIMPEZA PÚBLICA EVENTO GERA VIOLÊNCIA E SUJEIRA NAS VIAS PÚBLICAS VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CONFIGURADOS REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. [...].

2. A inserção de data comemorativa no calendário oficial de eventos de determinado Município não viola, por si só, as normas de organização administrativa da municipalidade, porquanto, via de regra, as comemorações não geram despesas de capital financeiro e humano para o Poder Executivo.

¹¹ **Constituição Estadual** – “Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

¹² **Lei Orgânica** – “Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.”





[...].

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180039768,
Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador:
TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 06/06/2019, Data da
Publicação no Diário: 27/06/2019)

22.No que se refere à espécie legislativa, a matéria não se encontra inserida entre o rol do art. 88, da Lei Orgânica do Município que exige quórum especial para sua aprovação.

23.Deste modo o projeto de lei nº 10/2025, que foi apresentado como lei ordinária, está formalmente **adequado**.

24.Diante disso, **OPINA-SE**, salvo melhor juízo, pela ausência de vícios de competência ou iniciativa, bem como pela adequação da espécie normativa da proposição legislativa em análise.

III.2 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

20.É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno¹³.

21.Além disso, 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/88¹⁴, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹⁵.

22.Dito isto, é possível aferir que o Projeto de Lei está redigido em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado

¹³ **Regimento Interno** – Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos sequencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.

¹⁴ **CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹⁵ **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §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. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.





objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹⁶, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁷ e 174, ambos do Regimento Interno.

23. Feitas tais considerações, a Assessoria Legislativa, salvo melhor juízo, conclui que a presente Proposição não apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução, bem como está adequado às técnicas legislativas.

III.2 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

20. Preliminarmente, cabe asseverar que os *"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara"*¹⁸, sendo que nenhuma *"proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado"*¹⁹.

21. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição²⁰, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

¹⁶ **"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."

¹⁷ **"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."

¹⁸ **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. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara."

¹⁹ **Regimento Interno** - "Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado."

²⁰ **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;"





22. Neste caso, a proposutura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (c) Educação, Cultura e Esporte**, (arts. 40, 41 e 43 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência²¹ ²² ²³, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁴, conforme Regimento Interno.
23. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de serem recebidas, sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²⁵.
24. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁶, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a proposutura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155²⁷ e 157²⁸, ambos do Regimento Interno.
25. Para **compôr** a Plenária, que irá analisar e votar o presente projeto de lei ordinária exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta** dos Vereadores que compõem este Poder e, para sua **aprovação, a maioria dos votantes presentes**, nas razões impositivas do art. 217 do Regimento Interno.²⁹

²¹ **Regimento Interno** – “Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

²² **Regimento Interno** – “Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²³ **Regimento Interno** – “Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.”

²⁴ **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁵ **Regimento Interno** – “Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.”

²⁶ **Regimento Interno** – “Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁷ **Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

²⁸ **Regimento Interno** – “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.”

²⁹ **Regimento Interno** – “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.”





26. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica³⁰ e no Regimento Interno da Câmara^{31 32}.

IV - CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA pela regular tramitação da proposição legislativa**, considerando que não se verificam vícios formais de iniciativa ou competência, que a matéria está adequadamente classificada quanto à espécie normativa e quanto à técnica legislativa.

28. Por fim, ressalta-se que o presente parecer é **meramente opinativo**, sem força vinculante, competindo às **Comissões Permanentes e ao Plenário** desta Casa Legislativa a deliberação final sobre a matéria, especialmente quanto aos aspectos de **mérito político, social e administrativo**.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, em 30 de julho de 2025.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

³⁰ **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno."

³¹ **Regimento Interno** - "Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;"

³² **Regimento Interno** - "Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica."

