



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1.189/2025

PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Weliton da Silva

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 17/2025 – Institui no Município de Marataízes o dia municipal de prevenção ao afogamento e dá outras providências.

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 17/2025.
INSTITUIÇÃO DE EVENTO NO CALENDÁRIO
OFICIAL DO MUNICÍPIO. DIA MUNICIPAL DE
PREVENÇÃO AO AFOGAMENTO. COMPETÊNCIA
LOCAL. INICIATIVA CONCORRENTE. NECESSIDADE
DE ADEQUAÇÃO DE TÉCNICA REDACIONAL.
POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, DESDE
QUE SANADAS AS PENDÊNCIAS FORMAIS.*

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 17/2025**, de iniciativa do Exmo. Vereador Weliton da Silva, visando instituir no município de Marataízes, o dia municipal de prevenção ao afogamento e dá outras providências.

A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 28 (vinte e oito) do mês de Julho do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.

O projeto de lei e a respectiva justificativa foram subscritas pelo Exmo. Vereador Autor (doc. 1.2).

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).

Com a devida tramitação processual, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral, para análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase essa em que se encontra.**





O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 08 (oito) laudas.

É o breve relatório, passo à análise jurídica.

2

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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.

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.

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.

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**”.

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 [...]**”.

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.

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.





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.

3

“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.⁵”

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.

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.

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.

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

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





De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Procuradoria 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.

4

III - ANÁLISE JURÍDICA

III.I - DA COMPETENCIA E ENICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

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.

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

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**.

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

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".

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."





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.** [...]. (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) (Negritei).

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.

Deste modo o projeto de lei nº 17/2025, que foi apresentado como lei ordinária, está formalmente **adequado**.

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

É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto na Lei Complementar 95/1988, bem como no art. 174 do Regimento Interno¹³.

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.





Nos termos do art. 3º, da Lei Complementar 95/1998:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

I - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

II - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

6

A presente proposição contém **assinatura do autor** e está acompanhada da respectiva **justificativa**; contém **epígrafe** clara e precisa, que identifica o tipo e o número da norma a ser editada; e está **articulado** de maneira simples e objetiva, atendendo à determinação legal de que cada artigo trate de um único assunto ou comando normativo.

O texto utiliza linguagem **impessoal, concisa e direta**, conforme exige a LC 95/1998, evitando termos vagos ou subjetivos.

No entanto, **recomenda-se emenda de redação** para aprimorar sua técnica redacional, conferindo maior clareza e precisão, bem como para explicitar que o objeto da proposição é a **alterar dispositivo contido na Lei Municipal 1.839, de Dezembro de 2015, do anexo I do Artigo 1, para fazer incluir no calendário oficial do município, o Dia Municipal de Prevenção ao Afogamento e da outras providências**.

Neste norte, sugere-se a seguinte redação:

DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTIDOS NA LEI NÚMERO 1.839, DE DEZEMBRO DE 2015 NO ANEXO I DO ART. 1, PARA FAZER INCLUIR NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO “O DIA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO AFOGAMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Art. 1º O anexo I da lei 1.839, de 08 de dezembro de 2015, que institui o calendário de datas comemorativas e de eventos do município de Marataízes, passa a vigorar com a seguinte redação.

ANEXO I

[...]

DIA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO AFOGAMENTO, 23 de Novembro.

[...]





Deste modo, esta Procuradoria Jurídica entende que a proposição atende aos requisitos de técnica legislativa, sugerindo, no entanto, o aprimoramento da técnica redacional da Ementa.

III.3 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

7

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”*¹⁴, 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”*¹⁵.

Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁶, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

Neste caso, a propositura 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 competência¹⁷ ¹⁸ ¹⁹, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁰, conforme Regimento Interno.

¹⁴ **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.”

¹⁵ **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.”

¹⁶ **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;”

¹⁷ **Regimento Interno** – “Art. 34. As comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

¹⁸ **Regimento Interno** – “Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

¹⁹ **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.”

²⁰ **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”





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 Interno²¹.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²², e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155²³ e 157²⁴, ambos do Regimento Interno.

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.²⁵

Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁶ e no Regimento Interno da Câmara^{27 28}.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria 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.

A toda sorte, **RECOMENDA-SE**, na hipótese de as Comissões Permanentes manifestarem favoravelmente à matéria, a apresentação de emenda de redação, a fim de explicitar que se trata de **alterar dispositivo contido na Lei Municipal 1.839, de Dezembro de 2015, do anexo I do Artigo 1, para fazer incluir no calendário oficial do município, o Dia**

²¹ **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.”

²² **Regimento Interno** – “Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²³ **Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

²⁴ **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.”

²⁵ **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 **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.”

²⁷ **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;”

²⁸ **Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica.”





Municipal de Prevenção ao Afogamento e da outras providências, e assim adequar o texto à melhor técnica redacional.

Registra-se, que a análise de conveniência e oportunidade da proposição insere-se no âmbito do juízo de mérito político-administrativo e, portanto, não compete a esta Procuradoria Jurídica, que se limita à apreciação estritamente jurídico-formal.

9

Consigno que a opinião desta procuradoria 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.

É o humilde parecer opinativo, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

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 10 de Outubro de 2025.

LUIZ FERNANDO DA SILVA PEDRA JÚNIOR

Procurador Geral da CMM

OAB/ES nº 20.419

