



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 356/2022

PARTE INTERESSADA: Exmº. Sr. Vereador Silas Ferreira da Silva

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 18/2022 – Dispõe sobre a denominação de bairro.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 18/2022. DENOMINAÇÃO DE BAIRRO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA CONCORRENTE. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 18/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Silas Ferreira da Silva, versando sobre a denominação de bairro nesse Município de Marataízes, localizado na área do atual Loteamento de Marobá, entre o bairro Boa Vista do Sul e o bairro de Praia do Marobá.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 19 (dezenove) de maio do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para encaminhamento da proposição.
3. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Silas Ferreira da Silva (fl. 02), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03);
 - Documentos que instruem a proposição (fls. 04/08);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 09/13).
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 13 (treze) laudas.
5. É o breve relatório, passo a opinar.





II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

6. 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.
7. 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.
8. 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.

9. 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”**.
10. 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 [...]”**.
11. 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.

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.

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





“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”

12. 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, não vinculando, portanto, o Agente Público.
13. 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.
14. 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.
15. 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.

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.





III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

20. O Projeto de Lei em apreço visa denominar a área localizada no atual Loteamento de Marobá, entre o bairro Boa Vista do Sul e o bairro de Praia do Marobá, de bairro "Balneário de São João", de acordo com a Justificativa que o integra.
21. Acerca dos projetos de lei que versem sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos, a Lei Orgânica do Município de Marataízes, prescreve em seu artigo 260-A, inciso IV, que é vedado ao Município "*alterar os nomes dos próprios públicos municipais que contenham nomes de pessoas, fatos históricos ou geográficos, salvo para correção ou adequação aos termos da lei*".
22. Como descrito na Justificativa e na minuta do Projeto de Lei, a proposição, **não** homenageia pessoa, mas, tão somente, intitula como bairro "**Balneário de São João**" a área localizada no atual Loteamento de Marobá, entre o bairro Boa Vista do Sul e o bairro de Praia do Marobá.
23. Deste modo, s.m.j, está Assessoria opina pela possibilidade jurídica, procedendo a seguir a análise dos demais aspectos legais.

III.2 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

24. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.
25. A presente proposição observa a técnica legislativa, contém assinatura do autor, está redigida em termos claros e concisos, contendo ementa e divisão conforme prescrita o *caput* do art. 174 do RI, bem como está acompanhada da respectiva justificativa.

⁷ **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 seqüencialmente. §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.





26. Feitas tais considerações, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que a presente Proposição não apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução.

III.3 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

27. No que tange à **competência** sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme art. 30, inciso I da Constituição Federal⁸, art. 28, inciso I da Constituição Estadual do Espírito Santo⁹ e art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Marataízes¹⁰, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

28. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022 propõe a denominação de bairro em localidade integrante deste Município, tratando de matéria de competência concorrente entre Vereadores e Prefeito Municipal, nos exatos termos do art. 87¹¹, c/c art. 62, inciso XII¹², ambos da Lei Orgânica.

29. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.4 - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

30. 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/88¹³, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹⁴ e no Regimento Interno da Câmara.

⁸ **CRFB/88** - Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁹ **Constituição do Estado** - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;

¹⁰ **Lei Orgânica** - Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

¹¹ **Lei Orgânica** - Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

¹² **Lei Orgânica** - Art. 62. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: [...] I - sobre assuntos de interesse local, inclusive suplemento a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito: [...] XII - criar e modificar denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

¹³ **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.

¹⁴ **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.





31. Dito isso, é possível aferir que a presente proposição de Projeto de Lei Complementar está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹⁵, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁶ do Regimento Interno.

III.5 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

32. Preliminarmente, cabe asseverar que os ***"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara"***¹⁷, 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"***¹⁸.

33. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁹, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

34. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo da **Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação** (artigo 40, do Regimento Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{20 21 22}, conforme Regimento Interno.

35. 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

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.

¹⁷ **Lei Orgânica** - Art. 85 (vide nota 14)

¹⁸ **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.

¹⁹ **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;

²⁰ **Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

²¹ **Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.

²² **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.





ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²³.

36. Após a emissão do parecer na forma regimental e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressaltado o previsto nos arts. 155²⁴ e 157²⁵, ambos do Regimento Interno.

37. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta**²⁶, através de **processo de votação nominal**²⁷, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado²⁸.

38. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁹ e no Regimento Interno da Câmara^{30 31}.

IV – DA RECOMENDAÇÃO DE EMENDA DE REDAÇÃO AO PROJETO DE LEI

39. Com vistas ao atendimento da melhor técnica redacional, caso as Comissões Permanentes sejam favoráveis à presente proposição, a Procuradoria Jurídica do Legislativo **RECOMENDA** que seja(m) feita(s) a(s) seguinte(s) **EMENDA(S) DE REDAÇÃO**³²:

“PROJETO DE LEI **ORDINÁRIA** Nº ____/2022.

Dispõe sobre a denominação de Bairro “BALNEÁRIO DE SÃO JOÃO” a atual área do Loteamento de Marobá, e dá outras providências.

²³ **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.

²⁴ **Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

²⁵ **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.

²⁶ **Lei Orgânica** – Art. 218 Dependem do voto favorável: I - da maioria absoluta dos membros da Câmara, a aprovação, revogação e alteração de: a) Denominação próprios, vias e logradouros públicos;

²⁷ **Regimento Interno** - Art. 221 A votação nominal será utilizada: I - nos casos em que seja exigido "quorum" especial para votação, à exceção dos que exijam votação secreta, previstos neste Regimento;

²⁸ **Regimento Interno** - Art. 85. [...] §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;

²⁹ **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.

³⁰ **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;

³¹ **Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.

³² **Regimento Interno** - Art. 179. As emendas são supressivas, substitutivas, modificativas, aditivas, aglutinativas e de redação [...] §6º. Emenda de redação é aquela que visa evitar incorreções, incoerências, contradições ou adequar a proposição à técnica legislativa.





Art. 1º Fica denominado de **"BAIRRO BALNEÁRIO DE SÃO JOÃO"** a atual área do Loteamento "Marobá, localizada entre o bairro Boa Vista do Sul e o bairro Praia de Marobá." (destaquei as alterações promovidas)

IV - CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, a Assessoria Legislativa **OPINA** pela **constitucionalidade e legalidade** do projeto de Lei Ordinária nº 18/2022 e pelo prosseguimento de sua regular tramitação, **bem como apreciada a RECOMENDAÇÃO DE EMENDA DE REDAÇÃO.**

41. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, não vinculando, tampouco substituindo 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 como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Maratáizes/ES, 17 de maio de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

