

**PARECER JURÍDICO****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1472/2025**

1

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária nº 22/2025 – “Regulamenta a Lei Federal nº 13.874, de 2019 (Lei de Liberdade Econômica), no Município de Maratáizes, e dá outras providências”.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 22/2025. REGULAMENTA A LEI FEDERAL Nº 13.874/2019 - LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA - NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ESPÉCIE NORMATIVA ADEQUADA. CONFORMIDADE MATERIAL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E COM A LEI FEDERAL Nº 13.874/2019. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO NA TRAMITAÇÃO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 22/2025**, de iniciativa do **Chefe do Poder Executivo Municipal de Maratáizes/ES**, que objetiva regulamentar a Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica) no Município de Maratáizes/ES.
2. Segundo a mensagem nº 023/25 que acompanha o Projeto de Lei, a proposição tem por finalidade ampliar a liberdade no exercício das atividades econômicas pelos empreendedores, mediante a redução de entraves burocráticos e o estímulo a um ambiente de negócios mais dinâmico, acessível e propício ao desenvolvimento econômico local, em estrita consonância com os princípios constitucionais que regem a ordem econômica.
3. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara Municipal em 12 (doze) de setembro do corrente exercício, acompanhada da respectiva mensagem, subscritas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, Antônio Bitencourt (fls. 02/06).





4. O Processo Legislativo sob análise conta, até o presente parecer, com 11 (onze) laudas, integradas pelos seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem de Lei (fls. 02)
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fls. 03/06);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 07/11).
5. Após regular tramitação processual, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de Parecer.
6. É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. Inicialmente, cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa restringe-se à análise jurídico-formal da proposição, nos limites da competência legal dessa Assessoria, tomando por base os documentos constantes dos autos.
8. Por tal razão não se adentra em questões de natureza técnica, administrativa, orçamentária ou de mérito político, as quais são de exclusiva competência das Comissões Permanentes e demais setores responsáveis, 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, acerca da natureza jurídica, leciona Hely Lopes Meirellesⁱ que “*pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração, com **caráter meramente opinativo, não vinculando** a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente*”.
10. No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Melloⁱⁱ define o parecer como “*manifestação **opinativa** de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*” e Marçal Justen Filhoⁱⁱⁱ ensina que “*os **atos consultivos** são aqueles em que o sujeito **não decide**, mas **fornece subsídios a propósito da decisão**, como é o caso dos pareceres*”.





11. Desta forma, o presente parecer tem caráter estritamente opinativo, limitando-se a apontar aspectos jurídicos relevantes e eventuais inconsistências legais da proposição, com o objetivo de subsidiar a autoridade competente na tomada de decisão.
12. A esta Assessoria Jurídica compete, portanto, oferecer análise sob o prisma jurídico, sem adentrar em juízos de conveniência, oportunidade ou mérito, nem exercer função fiscalizatória sobre os atos administrativos praticados.

III - DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E ESPÉCIE NORMATIVA

13. No que se refere à **competência legislativa** sobre a matéria, a Constituição Federal, em seu artigo 30, I^{IV}, confere aos Municípios competência para **legislar sobre assuntos de interesse local**.
14. A Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 28, I^V, e a Lei Orgânica do Município de Maratáizes em seu art. 16, I^{VI}, reproduzem essa diretriz, reforçando a autonomia municipal para editar normas próprias em matérias de relevância local.
15. A disciplina da matéria veiculada no Projeto de Lei nº 22/2025 insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, por se destinar ao regramento de posturas administrativas, procedimentos de liberação e fiscalização de atividades econômicas **locais**, temas que se enquadram na noção de **interesse predominantemente local**.
16. Além disso, o art. 30, II^{VII} da Constituição Federal e o art. 28, II^{VIII} da Constituição Estadual, atribuem aos Municípios a função de **suplementar a legislação federal e estadual**.
17. Quanto à **iniciativa legislativa**, a Lei Orgânica do Município de Maratáizes expressamente estabelece em seu art. 106, inciso V^{IX}, que **competem privativamente ao Prefeito, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**.
18. Deste modo, uma vez que o projeto de lei versa sobre a disciplina de atos administrativos de liberação, fiscalização e procedimentos internos do Poder





Executivo voltados ao exercício do poder de polícia administrativa sobre atividades econômicas, matérias essas sujeitas à reserva de administração, sua **iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

19. No tocante à **espécie normativa**, a forma de lei ordinária também se mostra adequada, na medida em que o conteúdo normativo visa regulamentar a Lei Federal nº 13.874/2019, que fixou normas gerais sobre a liberdade econômica, exigindo para sua efetividade plena, a regulamentação por meio da edição de **lei ordinária** local, voltadas às peculiaridades de cada Município.
20. Não se trata de matéria reservada à lei complementar uma vez que não existe previsão constitucional que a imponha e o assunto não integra **o rol taxativo constante do art. 88, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Marataízes**^x
21. Feitas tais considerações, esta Assessoria Jurídica entende, salvo melhor juízo, que a proposição **não apresente vício quanto à competência** legislativa municipal, **nem quanto à iniciativa**, mostrando-se igualmente adequada a espécie normativa de **lei ordinária**.

IV – DO ASPECTO MATERIAL

22. Superada a análise formal, passa-se ao exame da **legalidade e constitucionalidade material** da proposição.
23. Sob o aspecto material, o Projeto de Lei revela-se compatível com os princípios que estruturam a ordem econômica constitucional, especialmente com os princípios da **livre iniciativa, livre concorrência, valorização do trabalho humano e busca do desenvolvimento econômico** (art. 170 da Constituição Federal^{xi}), além de se harmonizar com os princípios da **eficiência e segurança jurídica** que regem a Administração Pública (art. 37, caput, CF^{xii}).
24. A proposição também **se alinha às diretrizes** estabelecidas pela **Lei Federal nº 13.874/2019** (Lei da Liberdade Econômica), ao propor, no âmbito municipal, mecanismos de simplificação e agilização dos procedimentos administrativos relativos ao exercício de atividades econômicas, atuando o Município no exercício de sua competência suplementar municipal para adaptar





normas gerais às suas realidades locais (art. 30, I e II, CF), sem com isso afastar a proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

25. Importante observar que a desburocratização dos atos públicos de liberação **não implica renúncia ou esvaziamento do poder de polícia** do Município, o qual continua sendo exercido de acordo com o nível de risco da atividade, permitindo ao Município intervir quando necessário para a proteção de bens jurídicos sensíveis como saúde pública, meio ambiente, segurança, patrimônio cultural e ordem urbanística, preservados no texto da proposição em exame.
26. Do mesmo modo, ao exigir análise de impacto regulatório em propostas de atos normativos que possam afetar agentes econômicos ou usuários de serviços públicos, o projeto reforça a necessidade de fundamentação técnica e prudência regulatória, evitando a criação de exigências desproporcionais ao ambiente econômico local.
27. Assim, **no âmbito estritamente técnico-jurídico**, salvo melhor juízo, **não se verifica incompatibilidade material** entre o conteúdo da proposta e os parâmetros constitucionais e legais vigentes.

V - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

28. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos de Lei ou Proposições Legislativas, o disposto na Lei Complementar 95/1998, bem como no art. 174 do Regimento Interno desta Casa^{xiii}.
29. A minuta do Projeto de Lei Ordinária nº 22/2025 encontra-se devidamente instruída pela **Mensagem** nº 23/2025, ambas **assinadas** pelo Chefe do Poder Executivo, contém **epígrafe** clara e precisa, que identifica o tipo e o número da norma a ser editada; **ementa** sucinta, mas suficiente para informar o conteúdo da proposição; e está **articulado** de maneira simples e objetiva cumprindo os requisitos formais mínimos de apresentação e autoria.
30. O texto utiliza linguagem impessoal, clara, precisa, direta e harmônica, evitando termos vagos ou subjetivos e não introduz matéria estranha ao objeto declarado em sua ementa, observando, assim, os parâmetros de técnica legislativa exigidos pela LC nº 95/1998,





31. Diante do exposto, **não se verifica óbice de técnica legislativa** que inviabilize a tramitação da proposição.

6

VI - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

32. Preliminarmente, cumpre destacar que o **processo legislativo municipal** tem início com a **apresentação de projeto de lei**, cuja tramitação deve observar as normas estabelecidas na **Lei Orgânica Municipal** e no **Regimento Interno da Câmara de Maratáizes**^{xiv}.

33. Nenhuma proposição poderá ser submetida à deliberação plenária sem prévia **inclusão na Ordem do Dia**, com antecedência mínima de **quarenta e oito horas** do início da sessão, salvo quando aprovada **em regime de urgência**, nos termos regimentais^{xv}.

34. Após a leitura da proposição, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição às Comissões Permanentes competentes, conforme a natureza da matéria, para fins de análise técnica e emissão de parecer^{xvi}.

35. No caso específico do **Projeto de Lei Ordinária nº 22/2025**, a tramitação deverá incluir apreciação pelas seguintes Comissões Permanentes: *(a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; e (c) Saúde, Saneamento e Meio Ambiente; e (d) Políticas Urbanas* (arts. 40, 41, 44 e 48, do Regimento Interno).

36. Cada comissão emitirá parecer conclusivo **apenas quanto à matéria de sua competência**^{xvii xviii xix}, salvo se optarem por **reunião conjunta**, hipótese admitida pelo Regimento^{xx}.

37. Ressalta-se que, de acordo com art. 153 do Regimento Interno^{xxi}, as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário, em última instância, a apreciação de seu mérito.





38. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, seja de forma individual ou conjunta^{xxii}, e a posterior inclusão da matéria na Ordem do Dia, o projeto será submetido a turno único de discussão e votação, observando as disposições dos arts. 155^{xxiii} e 157^{xxiv} do Regimento Interno.
39. Para a **deliberação** plenária do Projeto de Lei, exige-se o atendimento ao *quórum* de **maioria absoluta** dos Vereadores para a abertura da votação, nos termos do art. 217 do Regimento Interno^{xxv}, sendo sua aprovação decidida pela **maioria simples** dos votos dos Vereadores presentes à sessão.
40. Por fim, registra-se que o Presidente da Mesa Diretora exercerá o direito de voto nas hipóteses expressamente previstas na Lei Orgânica Municipal^{xxvi} e no Regimento Interno da Câmara^{xxvii xxviii}.

7

VII - CONCLUSÃO

41. Feitas tais considerações, esta Assessoria Jurídica, salvo melhor juízo, conclui que o Projeto de Lei em análise, **não apresenta vícios** quanto à **competência legislativa municipal** ou quanto à **iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, revelando-se também **adequada** quanto à **espécie normativa** adotada.
42. Do ponto de vista material, **não se identificam óbices** que impeçam o regular prosseguimento da tramitação da proposição, no âmbito da **análise estritamente técnico-jurídica** realizada.
43. Por oportuno, ressalta-se que o presente parecer tem natureza meramente opinativa, **não possuindo caráter vinculante**, tampouco substituindo os pareceres a serem emitidos pelas Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, as quais, por serem compostas por representantes legitimamente eleitos, detêm competência para a apreciação do mérito da matéria, especialmente diante de suas eventuais repercussões políticas, administrativas e orçamentárias.
44. Ressalto também que **não compete a essa Assessoria** adentrar em aspectos de conveniência, oportunidade, natureza técnica, administrativa ou orçamentária, limitando-se sua manifestação à análise da legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa da proposição em exame.





45. É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

8

Marataízes/ES, em 27 de outubro de 2025.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

ⁱ **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.

ⁱⁱ **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.

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

^{iv} **CRFB** – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

^v **Constituição Estadual** – "Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local";

^{vi} **Lei Orgânica** – "Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

^{vii} **Constituição Federal** - "Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber";

^{viii} **Constituição Estadual** - "Art. 28 Compete ao Município: [...] II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber";

^{ix} **Lei Orgânica** - "Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei";

^x **Lei Orgânica** – "Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara. **Parágrafo único.** São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica: I - Código Tributário Municipal; II - Código de Obras; III - Código de Posturas; IV - Código Sanitário; V - Código de Meio Ambiente; VI - Plano Diretor Urbano; VII - Lei Instituidora da Guarda Municipal; VIII - Plano Plurianual; IX - Lei Orçamentária Anual; X - Lei de Diretrizes Orçamentárias; XI - Estatuto dos Servidores Municipais; XII - elaboração, Redação, Alteração e Consolidação das leis; XIII - lei de instituir qualquer regime jurídico para seus servidores".

^{xi} **Constituição Federal** – "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:"

^{xii} **Constituição Federal** – "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

^{xiii} **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.

^{xiv} **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."

^{xv} **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."





^{xvi} **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;"

^{xvii} **Regimento Interno** - "Art. 34. As comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:"

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

^{xix} **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."

^{xx} **Regimento Interno** - "Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

^{xxi} **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".

^{xxii} **Regimento Interno** - "Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

^{xxiii} **Regimento Interno** - "Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer."

^{xxiv} **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."

^{xxv} **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."

^{xxvi} **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."

^{xxvii} **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;"

^{xxviii} **Regimento Interno** - "Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica."

