



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 683/2024

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: 29/2024

PARTE INTERESSADA: Poder Mesa Diretora

ASSUNTO: Projeto de lei complementar nº 29/2024 que dispõe sobre a revogação da lei Ordinária nº 1.595, de 04 de junho de 2013.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINARIA Nº 29/2024. REVOGA A LEI ORDINARIA Nº 1.595, DE 04 DE JUNHO DE 2013. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DA MESA DIRETORA. POSSIBILIDADE JURÍDICA, CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 29/2024, de iniciativa da Mesa Diretora, visando a revogação da lei municipal nº 1.595/2013, que "**DISPOE SOBRE A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL NOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES E SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE MARATAÍZES/ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**"
2. Conforme justificativa a revogação da lei é medida necessária ante a manifestação do TCEES que manifestou pela inconstitucionalidade da referida lei, como também de uma reunião feita pelo MP e a Câmara de Marataízes com um intuito de uma composição amigável.
3. A proposição foi subscrita pela Mesa Diretora (fl. 02), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Complementar (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 04/07)
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 07 (sete) 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.

“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 prati-





car 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.
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.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – POSSIBILIDADE JURÍDICA

16. Sabe-se que no ordenamento jurídico brasileiro, em função da hierarquia das normas, exsurge o princípio da continuidade das normas, segundo o qual, nos termos do art. 2º,





da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, “Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue”.

17. Deste modo, determinada norma jurídica somente poderá ser alterada ou revogada por meio de outra norma de mesma hierarquia.
18. No caso em análise, a Lei Municipal nº 1.595, de 04 de junho de 2013 que se pretende revogar, tem natureza jurídica de lei ordinária, podendo ser revogada por norma posterior de mesma natureza.
19. O projeto de lei nº 29/2023, pretende instituir lei ordinária, estando, portanto, apto e adequado à revogar lei complementar anterior.

III.2 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

20. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.
21. A presente proposição observa a técnica legislativa, contém assinatura do autor e está acompanhada da respectiva mensagem, bem como instruída com a cópia da lei cuja revogação se pretende.
22. Feitas tais considerações, a Procuradoria, 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

23. O presente Projeto de Lei versa sobre matéria de competência do Município, em face do seu interesse local^{8 9 10}, tratando de revogação de lei municipal, devendo a proposição tramitar conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal¹¹.





24. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o Projeto de Lei nº 029/2024 propõe a revogação de lei ordinária que Concede Revisão Geral Anual aos servidores da Câmara Municipal de Marataízes.
25. 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

26. 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/88¹², todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹³ e no Regimento Interno da Câmara.
27. Dito isso, é possível aferir que o Projeto de Lei Ordinária em análise está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹⁴, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁵ do Regimento Interno desta Casa de Leis.

III.5 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

28. Preliminarmente, cabe asseverar que os ***"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei e no Regimento Interno da Câmara"***¹⁶, 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"***¹⁷.
29. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁸, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
30. 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**, (arts. 40 e 41 do





Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{19 20 21}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²², conforme Regimento Interno.

31. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²³.

32. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁴, 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. 155²⁵ e 157²⁶, ambos do Regimento Interno.

33. O *quórum* para aprovação será por **maioria simples presente a maioria absoluta dos vereadores**^{27 28}, através de processo de votação simbólico^{29 30}.

34. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas no art. 85, da Lei Orgânica³¹ e nos arts. 24, §2º e 219, §4º, ambos do Regimento Interno da Câmara^{32 33}.

IV - DA CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da proposição analisada, nas razões acima aduzidas e pela **POSSIBILIDADE DE PROSEGUIMENTO DA PROPOSIÇÃO**.

36. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer é meramente opinativo, não 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.

37. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.





CÂMARA MUNICIPAL DE
MARATAÍZES

Av. Gov. Francisco Lacerda de Aguiar, 113
Centro – Marataízes/ES
CEP. 29345-000
Fone: +55 28 3532-3413
e-mail: ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br

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

À consideração superior.

Marataízes/ES, 13 de junho de 2024.

Thiago Pereira Sarmiento

Procurador Geral
OAB/ES 22.403

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.

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.

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.”

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

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

¹⁰ **Constituição Estadual** - Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

¹¹ “**Lei Orgânica** - Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica.”

¹² “**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.”

¹³ “**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.”

¹⁴ “**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.”

¹⁵ “**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.”

¹⁶ “**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.”

¹⁷ “**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.”

¹⁸ “**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;”

¹⁹ “**Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

²⁰ “**Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²¹ “**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.”

²² “**Regimento Interno** - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

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. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁵ “**Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

²⁶ “**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.”

²⁷ “**Lei Orgânica** - Art. 89. As leis exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, salvo as disposições em contrário previstas nesta Lei Orgânica.”

²⁸ “**Regimento Interno** - 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;”

²⁹ “**Regimento Interno** - Art. 219. São três os processos de votação: I - simbólico; (...) §1º. Salvo os casos previstos neste Regimento, as votações se darão pelo processo simbólico.”

³⁰ “**Regimento Interno** - Art. 220. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Vereadores a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado. §1º. Se algum Vereador tiver dúvida quanto ao resultado proclamado, deverá pedir imediatamente verificação de votação que será, em qualquer hipótese, deferida. §2º. O Presidente reiterará aos Vereadores que ocupem seus lugares. §3º. O Presidente convidará a se levantarem os Vereadores que votaram a favor, procedendo-se à recontagem dos votos por filas contínuas e sucessivas de cadeiras do recinto, uma a uma. §4º. Nenhuma votação admitirá mais de uma verificação. §5º. A verificação de votação restringir-se-á aos vereadores que tenham participado da votação.”

³¹ “**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.”

³² “**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;”

³³ “**Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”

