



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1.750/2025

Autoria: Executivo Municipal

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 33/2025 – Autoriza o Município de Marataízes a premiar equipes vencedoras do Campeonato Municipal de Futebol Amador 2025 na categoria principal e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 33/2025. AUTORIZA O MUNICÍPIO DE MARATAÍZES A PREMIAR EQUIPES VENCEDORAS DO CAMPEONATO MUNICIPAL DE FUTEBOL AMADOR 2025 NA CATEGORIA PRINCIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. POSSIBILIDADE.

Às Comissões Permanentes,

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta sobre a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 33/2025, de autoria do Executivo Municipal de Marataízes/ES. A proposição legislativa visa autorizar o Município a conceder prêmios em dinheiro, no valor total de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), às equipes vencedoras do Campeonato Municipal de Futebol Amador de 2025.

O projeto fundamenta-se no dever do Estado/Município de fomentar o desporto, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município. A mensagem do projeto justifica a necessidade de uma lei específica para a transferência de recursos a pessoas físicas, em observância à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O referido projeto dispõe que a despesa será custeada pela dotação orçamentária indicada:

- 2148 – Manutenção do Programa Municipal de Desporto Escolar e Comunitário
- 33903100000 – Premiações Culturais, Artísticas, Científicas e Desportivas
- Ficha 823 – Fonte 1720





O feito foi protocolado, lido em plenário em 04/11/2025 e encaminhado a esta Procuradoria para emissão de parecer.

É o relatório

O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 09 (nove) laudas.

É o breve relatório, passo à análise jurídica.

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**”.

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.





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 [...]”*.

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 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

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





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.

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.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – DA COMPETENCIA E DA INICIATIVA 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 a proposição alhures vê-se que a iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, o que está em consonância com a Lei Orgânica Municipal, uma vez que trata de:

- organização e execução de políticas públicas desportivas;
- autorização de despesa e uso de dotação orçamentária municipal.

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”.

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.”





Diante disso, **OPINA-SE**, salvo melhor juízo, pela ausência de vícios de competência e 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.

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.

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.

Deste modo, esta Procuradoria Jurídica entende que a proposição atende aos requisitos de técnica legislativa.

III.3 - DO MÉRITO - DA PRETENSÃO

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.





Dispõe a Constituição Federal, especialmente em seu artigo 217, Inciso II, o incentivo à prática legal, *in verbis*:

“Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

(...)

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento”

No mesmo diapasão, a Lei Orgânica de Marataízes/ES em seus artigos 251 e 253, Inciso III, define como dever do Município fomentar práticas desportivas, bem como promover, estimular, orientar e apoiar a prática desportiva e a atividade física sistematizada, inclusive com a destinação de recursos, veja-se:

Art. 251. É dever do Município fomentar práticas desportivas, inclusive para pessoas portadoras de deficiências, como direito de cada um, através de: desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 253. O Município promoverá, estimulará, orientará e apoiará a prática desportiva e a atividade física sistematizada, cabendo-lhe:

(...)

III - destinar recursos para esse fim;

Aliás, ainda nesse sentido, o município possui legislação específica, a saber, a Lei Ordinária nº 1.728/2014, que instituiu o Programa Municipal de Desporto Escolar e Comunitário em Marataízes/ES.

Todavia, apesar da legislação mencionada no item anterior, a destinação de recursos como no caso em tela, exige, nos termos do artigo 26 da Lei Complementar 101/2000, a existência de lei autorizativa específica.

Ora, a premiação constitui despesa pública discricionária, porém lícita, desde que atendidos os requisitos formais da LRF.

Assim, como já dito, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que:

Art. 26. A destinação de recursos públicos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas





deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições nela estabelecidas e estar prevista na lei orçamentária.

No presente caso, compulsando detidamente o presente feito, verifico:

7

- Há lei específica sendo proposta (Projeto de Lei 33/2025);
- Há previsão orçamentária expressa com indicação de ficha, programa e elemento de despesa;
- A finalidade é pública e legítima (fomento ao esporte, integração social e desenvolvimento comunitário);
- Não se trata de subsídio pessoal, mas premiação desportiva institucional, (Premiações culturais, artísticas e desportivas);
- Não há criação de despesa continuada, mas desembolso pontual dentro do exercício financeiro;
- Não há impacto nos limites fiscais, pois a natureza da despesa não integra gasto com pessoal nem obrigação permanente.

Note-se então, que é exatamente essa a pretensão do Poder Executivo em face da proposição ora sob análise.

O que vale aqui consignar é que, a presente pretensão não viola a LRF, porém, recomenda-se que o pagamento seja realizado após a competição, mediante documentação comprobatória, com beneficiários identificados, observada a regularidade fiscal dos recebedores, e dentro do exercício financeiro.

Assim sendo, a proposição em voga, *s.m.j* desta Procuradoria Jurídica, não apresenta vício de inconstitucionalidade, devendo seguir o seu fluxo.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

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*

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.”





*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.

8

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.

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 **compor** 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,

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.”

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.”





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}.

9

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Geral **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da proposição analisada, nas razões aduzidas.

Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo 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.

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

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, em 07 de Novembro de 2025.

LUIZ FERNANDO DA SILVA PEDRA JÚNIOR

Procurador Geral da CMM

OAB/ES nº 20.419

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.”

