



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1244/2022

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Exm^o. Sr. André Luiz Silva Teixeira.

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária nº 45/2022 – Dispõe sobre denominação de Rua e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 45/2022. DISPÕE SOBRE DENOMINAÇÃO DE RUA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA CONCORRENTE. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. RECOMENDAÇÃO DE EMENDA PARA APERFEIÇOAMENTO DA TÉCNICA LEGISLATIVA.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 45/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador André Luiz Silva Teixeira, versando sobre a denominação de logradouro público (rua) nesse Município de Marataízes, denominando de “Rua das Flores” a rua que liga o Laboratório Labormel à Igreja Assembleia de Deus, localizada no Bairro Nossa Senhora Aparecida.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 09 (nove) de novembro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento, tendo sido subscrita pelo Exmo. Vereador Autor (fl. 02), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - Justificativa (fl. 03);
 - Mapa situando a rua a ser nominada (fl. 04/05);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 06/10).





3. Apensada aos presentes autos, consta ainda, juntada de documentos apresentada mediante o protocolo registrado sob o nº 1462/2022 contendo abaixo assinado da população local reivindicando a denominação.
4. Com a devida e regular tramitação processual, o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa, análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
5. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 10 (dez) laudas e o apenso supra mencionado
6. É o breve relatório, passo a análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. 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.
8. 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.
9. 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,**

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.





não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.

10. 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**”.
11. 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 [...]**”.
12. 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 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”

13. 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.

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





14. 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.
15. 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.
16. 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. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

17. O Projeto de Lei em apreço, de acordo com a Justificativa que o integra, visa denominar de "Rua das Flores" a rua que liga o Laboratório Labormel à Igreja Assembleia de Deus, localizada no Bairro Nossa Senhora Aparecida.
20. 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"*.
21. Neste aspecto a Lei Orgânica do Município apenas impõe óbice à alteração de denominação de logradouro público se está estiver direcionada a um logradouro que já possua nome de pessoa, fatos históricos ou geográficos, nas razões insculpidas no dispositivo legal supra citado.

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





22. Em se tratando de projeto de lei cujo escopo visa denominar logradouro público, resalto apenas a necessidade de se verificar as restrições impostas pelo dispositivo legal supra citado, observando que não há nos autos elementos informativos acerca de eventual existência de denominação vigente, razão pela qual deixo de me manifestar especificamente quanto a tal questão, restringindo-me a ressaltar a observação acima.

III.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

20. 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 Marataízes⁹, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

21. Quanto à **iniciativa** para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o Projeto de Lei nº 46/2022 propõe a denominação de logradouro público pertencente a este Município, tratando de matéria de iniciativa concorrente entre Vereadores e Prefeito Municipal, nos exatos termos do art. 87¹⁰, c/c art. 62, inciso XII¹¹, ambos da Lei Orgânica.

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

III.3 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

23. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno¹² e, no presente caso, também o disposto no parágrafo único, do art. 260-A da Lei Orgânica do Município de Marataízes/ES.

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 Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

¹⁰ 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.

¹¹ 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: [...]II - 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;

¹² 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





24. A presente proposição contém assinatura do autor e está acompanhada da respectiva justificativa.
25. Além disso 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 art. 174 do Regimento Interno da Câmara.
26. Dito isso, é possível aferir que o presente Projeto de Lei está redigido em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹⁵.
27. Analisando as disposições da Lei Complementar 95/1998, denota-se que o seu art. 9º disciplina que **“a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”**.
28. No mesmo sentido, o inciso I, do §2º, do art. 174 do Regimento Interno, elenca como requisito do projeto de lei a **“menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário”**.
29. Assim, tenho que **a cláusula de revogação do projeto de lei em análise, não atende ao enunciado do art. 9º da Lei Complementar 95/98 e do art. 174, §2º, I do Regimento Interno**, supra citados, visto que **não indica especificamente as disposições legais que serão revogadas pela lei**, se acaso aprovada, ressaltando que, na hipótese de existência de lei anterior que conferiu denominação ao logradouro público objeto da proposição, faz-se necessária a sua **revogação expressa**.
30. Além disso, essa Assessoria Legislativa entende que o projeto de lei **não atende aos requisitos legais atinentes à técnica legislativa em sua integralidade e RECO-**

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.

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.

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.





MENDA que seja feita **EMENDA DE REDAÇÃO**¹⁶, com vistas a sanar o vício consistente na ausência de indicação específica de eventual lei que se pretende revogar, assim como para sanar incorreções.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

31. 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.
32. 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.
33. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo da **Comissão Permanente de (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação** e de **(b) Transporte** (art. 40 e 46, 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.
34. 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 Interno²³.

¹⁶ **Regimento Interno** – "Art. 179. [...] § 6º Emenda de redação é aquela que visa evitar incorreções, incoerências, contradições ou adequar a proposição à técnica legislativa."

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. As 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.

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.





35. Após a emissão do parecer na forma regimental e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a proposição será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressaltado o previsto nos arts. 155²⁴ e 157²⁵, ambos do Regimento Interno.
36. No que ao quórum de aprovação, é importante asseverar a existência de conflito entre o que disciplina a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa Legislativa.
37. O parágrafo único, do art. 88, da LOM, disciplina as matérias que deverão ser tratadas por meio de lei complementar, verificando-se, de sua análise, que a matéria objeto da proposição em estudo não se encontra em seu rol.
38. Ao regulamentar a matéria, a LOM em seu art. 260-A, não fez referência a exigência de quórum especial para aprovação da matéria.
39. O Regimento Interno desta Casa, em sentido inverso, disciplina em seu art. 218, inciso I, "a", a exigência de quórum especial para a aprovação de proposições que versem sobre a denominação de logradouro público.
40. Sabe-se que as normas possuem uma hierarquia, bem como que **a Lei Orgânica do Município fundamenta-se na própria Constituição Federal, razão pela qual possui supremacia hierárquica em relação ao Regimento Interno da Câmara Municipal.**
41. Deste modo, **em havendo conflito entre as disposições contida na Lei Orgânica Municipal e no Regime Interno da Câmara, aquela deve prevalecer.**
18. Feitas tais considerações o projeto de lei em análise deve tramitar sob a forma de lei ordinária, exigindo **quórum** mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** para compor a Plenária, que irá analisar e votar o projeto de lei ordinária e, para sua **aprovação, a maioria dos votantes presentes**, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.²⁶

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 **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."





42. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁷ e no Regimento Interno da Câmara^{28 29}.

V - CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, a Assessoria Legislativa **OPINA** pela **legalidade e constitucionalidade material e formal** do Projeto de Lei nº 45/2022, **desde que observados as vedações e exigências contidas no inciso IV, do artigo 260-A da Lei Orgânica** do Município, **RECOMENDANDO**, contudo, que para o atendimento da melhor técnica legislativa, na hipótese de serem as Comissões Permanentes favoráveis a presente proposição, seja feita a **EMENDA DE REDAÇÃO** sugerida no presente parecer com vistas à adequação da técnica legislativa e redacional.

20. 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.

21. 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, 12 de dezembro de 2022.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

²⁷ **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.

²⁸ **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;

²⁹ **Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.

