



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 913/2023

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTOS: Projeto de lei complementar nº 14/2023 – Autoriza o Poder Executivo Municipal a absorver os trechos rodoviários estaduais urbanos que são de responsabilidade do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 14/2023. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar registrado sob o nº 14/2023, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, visando autorização legislativa para absorver os trechos rodoviários estaduais urbanos que são de responsabilidade do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES.
2. Conforme mensagem apresentada, a proposição tem por escopo “construir maior independência ao município para gerir as vias estaduais em áreas urbanas” e que o “município será decisivo nas ações de gerenciamento das vias e faixas de domínio, regularizando as construções lindeiras e que poderá aumentar a capacidade de arrecadação, tendo maior liberdade de decisões que antes não era de responsabilidade e competência do município”.
3. A proposição foi subscrita pelo Chefe do Executivo Municipal (fl. 04), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem de Lei nº 28/2023 (fls. 02/03);
 - Minuta do Projeto de Lei Complementar (fl. 04);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 05/07)
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 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 OPI-**





NA 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 o vinculando, portanto, à sua conclusão.
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 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

16. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.





17. A presente proposição observa a técnica legislativa, bem como se encontra assinada pelo autor e está acompanhada da respectiva mensagem, igualmente subscrita.
18. Trata-se, ainda, de matéria objeto de lei complementar, nos termos do artigo 88, parágrafo único, inciso XI, da Lei Orgânica do Município⁸.
19. 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.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

20. O presente Projeto de Lei Complementar versa sobre matéria de competência do Município, em face do seu interesse local^{9 10 11}, uma vez que dispõe sobre a autorização legislativa para absorver os trechos rodoviários estaduais urbanos que são de responsabilidade do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER-ES, devendo a proposição tramitar conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal¹².
21. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, nos termos do caput, do artigo 87 da lei Orgânica¹³ que atribui legitimidade ao Prefeito Municipal.
22. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.3 - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

23. 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/88¹⁴, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹⁵ e no Regimento Interno da Câmara.
24. 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 decorrente, atendendo assim ao disposto no art. 151, do Regimento Interno¹⁶, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁷, também do Regimento Interno.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

25. 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"**¹⁸, 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"**¹⁹.
26. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição²⁰, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
27. 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) de Políticas Urbanas**, (arts. 40, 41 e 48, do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{21 22 23}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁴, conforme Regimento Interno.
28. 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 Interno²⁵.
29. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁶, 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. 155²⁷ e 157²⁸, ambos do Regimento Interno.
30. Para compor o Plenário que irá analisar e votar o presente projeto de lei, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e,





para sua votação, a maioria absoluta dos membros da Câmara, nas razões impositivas do art. 88, da Lei Orgânica²⁹ e art. 217 do Regimento Interno³⁰

31. 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

32. Diante do exposto, esta Parecerista **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação aos aspectos **formais** da proposição analisada, nas razões aduzidas.

33. Em reação aos aspectos de constitucionalidade e legalidade formal deixo de me manifestar em virtude da ausência de tempo hábil para estudo e apreciação, ficando ao encargo da Comissão de Constituição e Justiça o seu julgamento, assim como o julgamento quanto a mérito da proposição.

34. 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.

35. 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 o parecer o qual submeto consideração superior.

Marataízes/ES, 15 de agosto de 2023.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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



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.

⁷Regimento 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 **Lei Orgânica** - "Art. 88. [...]"

Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica: [...] XI - Estatuto dos Servidores Municipais";

⁹ **CRFB/88** - "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

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

¹¹ **Constituição Estadual** - "Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;"

¹² **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."

¹³ **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".

¹⁴ **CRFB/88** - Art. 59. [...] Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis."

¹⁵ **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".

¹⁶ **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."

¹⁷ **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."

¹⁸ **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."

¹⁹ **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."

²⁰ **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;"

²¹ **Regimento Interno** - "Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]"

²² **Regimento Interno** - "Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo."

²³ **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."

²⁴ **Regimento Interno** - "Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁵ **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."

²⁶ **Regimento Interno** - "Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁷ **Regimento Interno** - "Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer."

²⁸ **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."



²⁹ **Lei Orgânica** – “Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara”.

³⁰ **Lei Orgânica** – “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”.

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.”

