



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 427/2024

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº 04/2024 – Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025 do Município de Marataízes, e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar registrado sob o nº 04/2024**, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, dispendo sobre as diretrizes orçamentárias do Município de Marataízes para o exercício de 2025, e dá outras providências.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 15 (quinze) de abril do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição.
3. O projeto de lei e a respectiva mensagem foram subscritas pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Robertino Batista da Silva (fls. 03 e 15).
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem de Lei (fl. 02/03)
 - Minuta do Projeto de Lei Complementar e respectivos anexos (fl. 04/169);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 170/174).
5. Com a devida tramitação processual, a Douta Procuradoria-Geral solicitou desta Assessoria Jurídica análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 174 (cento e setenta e quatro) laudas.





7. É a síntese, passo à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. 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.
9. 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.
10. 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.

11. 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”**.
12. 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 [...]”**.

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.





13. 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”

14. 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.
15. 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.
16. 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.

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.





17. 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

18. O projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do município deve seguir as disposições estabelecidas pela Constituição Federal (art. 165), em particular no que tange ao processo orçamentário. Além disso, deve observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, da Lei Complementar 101/2000) e outras legislações pertinentes, como a Lei Orgânica do Município (art. 181/182) e possíveis leis estaduais relacionadas.

19. Compete à LDO, anualmente, tratar das metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento, conforme § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 165 [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

20. As exigências legais e o conteúdo mínimo que deve constar no projeto de lei das diretrizes orçamentárias incluem:

- a. **Metas e Prioridades da Administração Pública:** Deve estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro





subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual (LOA). Inclui a previsão de receitas e despesas, além de programas de governo.

- b. **Estrutura e Organização do Orçamento:** Descrição de como o orçamento será estruturado, incluindo classificação por funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.
- c. **Diretrizes para a Elaboração e Execução do Orçamento:** Normas que devem ser observadas na elaboração e na execução do orçamento, assegurando a transparência e o controle dos gastos públicos.
- d. **Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária:** Indicação de possíveis alterações na legislação tributária e seus impactos nas receitas municipais.
- e. **Equilíbrio entre Receitas e Despesas:** Diretrizes para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, em conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal.
- f. **Crítérios e Forma de Limitação de Empenho:** Normas relativas à limitação de empenho e movimentação financeira para evitar déficits.
- g. **Controle de Custos e Avaliação dos Resultados:** Mecanismos para controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento.
- h. **Disposições sobre Dívida Pública:** Normas sobre a administração da dívida pública municipal, incluindo limites para a contratação de operações de crédito.
- i. **Transferências Voluntárias:** Critérios para a realização de transferências financeiras voluntárias entre o município e outras entidades públicas ou privadas.





- j. **Despesas com Pessoal e Encargos Sociais:** Normas para o controle de despesas com pessoal, em conformidade com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- k. **Reserva de Contingência:** Provisão para a reserva de contingência, destinada a atender passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos.
- l. **Outras Disposições:** Qualquer outra disposição necessária para a execução orçamentária de acordo com a realidade específica do município.

21. No âmbito do município de Marataízes o conteúdo da LDO encontra-se regulamentado no art. 139 da LOM.

22. É fundamental que o projeto de lei seja compatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando a coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

23. Nesse sentido, **desde que observados** os parâmetros constitucionais e legais supra citado, bem como o conteúdo mínimo para sua validade, OPINO pelo prosseguimento do processo legislativo em análise.

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

24. No que tange à competência sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme o 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.

25. No âmbito do Município de Marataízes, a LOM em seu art.62, III, estabelece a competência do Município para legislar sobre a matéria.

⁷ CRFB – “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

⁸ Constituição Estadual – “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”;





26. Entende-se como interesse local todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.

27. Nas lições de Hely Lopes Meirelles¹⁰:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

28. Quanto à **iniciativa** para o processo legislativo, por sua vez, também **está adequada**, na medida em que o Projeto de Lei Complementar nº 04/2024, trata eminentemente de **matéria de competência privativa do Prefeito**, nos exatos termos do art. 106, inciso III c/c art. 90, inciso III, ambos da Lei Orgânica Municipal.

29. O art. 88, parágrafo único da LOM dispõe as Diretrizes Orçamentárias do Município deve ser regulada por **lei complementar**.

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

III.3 - 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"**¹¹, sendo que

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹¹ 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





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"**¹².

32. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹³, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
33. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; e (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 cingido às matérias de sua exclusiva competência^{14 15 16}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta¹⁷, conforme Regimento Interno.
34. 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 Interno¹⁸.
35. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto¹⁹, 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. 155²⁰ e 157²¹, ambos do Regimento Interno.

poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.

¹² 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.

¹³ 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;"

¹⁴ Regimento Interno - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]

¹⁵ Regimento Interno - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.

¹⁶ 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.

¹⁷ Regimento Interno - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.

¹⁸ 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.

¹⁹ Regimento Interno - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.

²⁰ Regimento Interno - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.





36. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta**^{22 23}, através de **processo de votação nominal**²⁴, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado²⁵.
37. 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}.

IV - CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Complementar ora analisado, nas razões aduzidas e, pela possibilidade de prosseguimento da proposição, **desde observadas as disposições legais e constitucionais sobre a matéria mormente a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa.**
39. 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 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

²² Lei Orgânica – Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

²³ 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.

²⁴ Regimento Interno - Art. 221 A votação nominal será utilizada: I - nos casos em que seja exigido "quorum" especial para votação, à exceção dos que exijam votação secreta, previstos neste Regimento;

²⁵ Lei Orgânica – Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: [...] §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;"

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 ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.





40. **Ressalto também que não cabe a essa Assessoria adentrar na análise de mérito, assim como de questões administrativas, técnicas e orçamentárias.**
41. É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes/ES, em 14 de outubro de 2024.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

