

**PARECER JURÍDICO****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 540/2025**

1

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº 6/2025 – “Dispõe sobre a transposição das atribuições e cargos inerentes ao serviço de iluminação pública da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos para a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo do Município de Marataízes – ES, alterando a Lei 1.564 de 17 de janeiro de 2013, as lei complementares nº 1.770 de 27 de abril de 2015, nº 1.771 de 27 de abril de 2015 e 2.268 de 18 de maio de 2022 e dá outras providências”.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 06/2025. DISPÕE SOBRE A TRANSPOSIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E CARGOS INERENTES AO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES – ES, ALTERANDO A LEI 1.564 DE 17 DE JANEIRO DE 2013, AS LEI COMPLEMENTARES Nº 1.770 DE 27 DE ABRIL DE 2015, Nº 1.771 DE 27 DE ABRIL DE 2015 E 2.268 DE 18 DE MAIO DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA. CONSTITUCIONALIDADE.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar registrado sob o nº 6/2025**, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, dispendo sobre a transposição das atribuições e cargos inerentes ao serviço de iluminação pública da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos para a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo do Município de Marataízes – ES, alterando a Lei 1.564 de 17 de janeiro de 2013, as lei complementares nº 1.770 de 27 de abril de 2015, nº 1.771 de 27 de abril de 2015 e 2.268 de 18 de maio de 2022.





2. O projeto propõe a transposição das atribuições e cargos relacionados à iluminação pública da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR) para a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SEMOU), **sem criação de novos cargos ou aumento de despesa.**
3. A proposição foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 03 (três) de abril do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para o seu encaminhamento, estando subscritas pelo Prefeito Municipal, Antonio Bitencourt (fls. 03/05).
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 (fl. 04/05);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 06/10).
5. Com a devida tramitação processual, o D. Procurador 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 10 (dez) 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:

3

[...] 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 [...]"**.
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 HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O**

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.



**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.
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 MATÉRIA**

18. No que tange a análise da legalidade e constitucionalidade sobre o prisma material, proposta visa a melhoria na gestão dos serviços de iluminação, o que está alinhado com o princípio da eficiência previsto no art. 37, da Constituição Federal.

⁵ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocados, 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.





19. Além disso, o projeto realiza alterações compatíveis com a reestruturação organizacional, sem ferir direitos adquiridos nem gerar conflito com as normas das leis municipais nº 1.564/2013, 1.770/2015, 1.771/2015 e 2.268/2022.

20. Deste modo, **OPINO** pela legalidade e constitucionalidade material da proposição.

5

III.3. DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

21. A proposição expressamente declara que não há impacto financeiro e que não há criação de cargos, apenas redistribuição interna.

III.4. DA COMPETÊNCIA e INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

22. 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**.

23. Quanto à **iniciativa** para o processo legislativo, por sua vez, também **está adequada**, na medida em que o Projeto de Lei Complementar nº 06/2025, propõe a transposição de cargos que compõe a estrutura administrativa do Município de Marataízes, tratando eminentemente de **matéria de competência privativa do Prefeito**, nos exatos termos do art. 106, inciso II¹⁰ c/c art. 90, inciso II¹¹, ambos da Lei Orgânica.

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

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”;

¹⁰ Lei Orgânica - Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

¹¹ Lei orgânica - Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: [...] II – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Município, fixação e aumento de sua remuneração, observado o disposto no artigo 63, XVI desta Lei;





25. Nos termos do art. 88, parágrafo único, inciso XI, da Lei Orgânica, a **espécie normativa** também está **adequada** na medida em que se trata de matéria objeto de **lei complementar**.

III.5 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

26. É imperioso destacar que 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 na Lei Orgânica¹³ e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara.

27. Observo, que a minuta do Projeto de Lei encontra-se acompanhado da respectiva mensagem de lei, ambas **contendo a assinatura do autor**.

28. Acerca dos demais critérios de técnica legislativa 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 decorrente, razão pela qual entendo que sob o aspecto da técnica legislativa não encontra óbice ao seu prosseguimento.

29. Deste modo, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que, a presente Proposição **não apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução**.

30. Observo, no entanto, que a aprovação da proposição em análise consequentemente implicará em substancial alteração no texto das leis Lei 1.564 de 17 de janeiro de 2013, leis complementares nº 1.770 de 27 de abril de 2015, nº 1.771 de 27 de abril de 2015 e 2.268 de 18 de maio de 2022, razão pela qual, a fim de se evitar conflitos, ALERTO sobre a necessidade de adequação das referidas normas.

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.





III.6 - 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"¹⁴*, 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"¹⁵*.
32. 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.
33. 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;** e 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^{17 18 19}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁰, 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

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. 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. Às 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.





ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²¹.

35. 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.

36. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta**^{25 26}, através de **processo de votação nominal**²⁷, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado²⁸.

37. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁹ e no Regimento Interno da Câmara^{30 31}.

IV - CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** no aspecto material e formal do projeto de lei ora analisado e por seu regular **PROSSEGUIMENTO**, alertando, no entanto, que a aprovação da proposição em análise consequentemente implicará em substancial alteração no texto das leis Lei 1.564 de 17 de janeiro de 2013, lei complementares nº 1.770

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

²⁵ Lei Orgânica - Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

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.

²⁷ 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;

²⁸ 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;"

²⁹ 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."

³⁰ 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;

³¹ Regimento Interno - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.





de 27 de abril de 2015, nº 1.771 de 27 de abril de 2015 e 2.268 de 18 de maio de 2022, razão pela qual, a fim de se evitar conflitos RECOMENDO a adequação das referidas normas.

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.
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.

Maratáizes/ES, em 14 de abril de 2025.

Patrícia Peruzzo Nicolini

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

