

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 1.916/2025

INTERESSADO: ANDERSON DE SOUZA LAURINDO

ASSUNTO: EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL Nº 25/2025.

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da Emenda Modificativa nº 01/2025, de autoria do Vereador Anderson de Souza Laurindo, ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 25/2025 (Processo nº 1.575/2025).

A referida proposição foi protocolizada nesta casa de Leis em 02 de Dezembro do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição.

Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:

- Folha de rosto (fl. 01);
- Minuta do Projeto de emenda modificativa (fl. 02);
- Justificativa (fls. 03);
- Despachos Eletrônicos (fls. 04/06).

Com a devida tramitação processual, a referida emenda foi lida em plenário no dia 02 de Dezembro de 2025, e ato contínuo, a Presidência desta casa de Leis solicitou desta Procuradoria Jurídica análise e emissão de Parecer sobre a emenda, **fase esta em que se encontram os autos.**

O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 06 (seis) laudas.

É a síntese, passo à análise jurídica.

II - DAS 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.



Autenticar documento em <https://marataizes.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 320039003100300038003A00540052004100. Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
<https://www.marataizes.es.gov.br/>



[Handwritten signature]



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.

2

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**”.

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

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.





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

3

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.

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.

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 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 - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DA INICIATIVA, COMPETÊNCIA E LEGALIDADE PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

A prerrogativa de apresentar emendas a projetos de lei é inerente ao exercício do mandato parlamentar, constituindo uma das principais ferramentas do Poder Legislativo para o aprimoramento das proposições em trâmite. Nesse sentido, o vereador possui, em tese, a **iniciativa** e a **competência** para propor modificações aos textos legislativos, inclusive em matéria orçamentária, conforme se depreende dos artigos 171, I, e 178 do Regimento Interno.

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.





Contudo, tal prerrogativa não é absoluta, devendo ser exercida nos estritos limites impostos pela Lei Orgânica Municipal e pelo próprio Regimento Interno. A **legalidade** do ato de emendar está condicionada ao cumprimento de requisitos formais e materiais.

4

No que tange às matérias orçamentárias, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), as restrições são ainda mais específicas.

O artigo 185 do Regimento Interno, por exemplo, veda a apresentação de emendas que aumentem a despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, salvo se atendidas as exigências da Lei Orgânica, como a indicação da fonte de recursos correspondente.

Além das restrições de mérito, o exercício da iniciativa parlamentar está condicionado à observância de prazos e ritos processuais, que visam garantir a organização, a previsibilidade e a segurança jurídica do processo legislativo. Portanto, embora o vereador seja parte legítima para a propositura da emenda, a validade de seu ato depende do cumprimento integral das normas regimentais aplicáveis à espécie.

Logo, feitas as considerações iniciais, esta Procuradoria Jurídica, *s.m.j.*, conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.2 - DA REGRA GERAL DE APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

O Regimento Interno desta Casa de Leis estabelece, em seu artigo 182, a regra geral para a apresentação de emendas às proposições legislativas, vê-se:

Art. 182 As emendas só poderão ser apresentadas quando as proposições estiverem em exame nas comissões ou em Plenário, em ambos os casos, até a fase da discussão.

Assim, pela regra geral, portanto, o prazo para emendar se estenderia até o início da fase de discussão da matéria em Plenário.

Ocorre que, o Projeto de Lei em comento versa sobre matéria orçamentária, a qual possui um rito de tramitação especial, detalhado na sua Seção I do Capítulo III do Título VIII e diante, e como de conhecimento, no direito, vigora o **princípio da especialidade** (*lex specialis derogat legi generali*), segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral em caso de conflito aparente.





Assim, existindo uma regra específica para a tramitação de projetos orçamentários, esta deve ser aplicada em detrimento da regra geral.

Dessa forma, **a norma contida no artigo 182 não deve ser aplicada ao caso concreto, uma vez que há um dispositivo que regula de forma específica e pormenorizada o prazo para emendas em matéria orçamentária**, no caso o artigo 269 do referido regimento interno.

III.3 – DO MÉRITO DA EMENDA – DA INTEMPESTIVIDADE DA EMENDA MODIFICATIVA

Sem maiores delongas, e aqui buscando a objetividade do parecer, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marataízes, em sua Seção I do Capítulo III do Título VIII, que trata especificamente do processo legislativo orçamentário, estabelece em seu **artigo 269** o prazo para a apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentários, *in verbis*:

Art. 269 As emendas aos projetos a que se refere esta Seção serão apresentadas na comissão dentro do prazo improrrogável de vinte dias, contados da distribuição de avulsos.

Da análise do dispositivo regimental, extrai-se que o prazo para a apresentação de emendas a projetos de lei orçamentários é de **20 (vinte) dias improrrogáveis**, contados a partir da distribuição dos avulsos do projeto, que ocorre após a sua leitura em plenário.

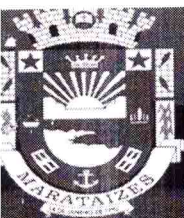
No caso em tela, o Projeto de Lei Orçamentária Anual foi lido em plenário no dia 07 de outubro de 2025, iniciando-se a partir de então o prazo para que os vereadores pudessem apresentar suas emendas, já que, após a leitura na sessão ordinária os autos ficam a disposição de qualquer vereador na secretaria desta casa de Leis, inclusive, sendo encaminhado via aplicativo *Whatsapp* no grupo dos vereadores.

Contudo, a emenda em análise foi protocolada apenas em **02 de dezembro de 2025**, ou seja, quase **dois meses após o termo inicial do prazo regimental, o que a torna manifestamente intempestiva.**

Ademais, a apresentação da emenda ocorreu em momento processual inadequado, qual seja, após a emissão de pareceres pelas comissões permanentes e a inclusão do projeto na Ordem do Dia para votação. Tal fato contraria o rito processual estabelecido no Regimento Interno, que prevê a análise das emendas pelas comissões antes da deliberação em plenário.

Ora, a inobservância dos prazos e ritos regimentais compromete a segurança jurídica e a regularidade do processo legislativo, sendo imperiosa a sua observância por todos os membros desta Casa.





Diante do exposto, resta inequívoca a extemporaneidade da emenda apresentada. A flagrante inobservância ao prazo peremptório de 20 (vinte) dias, estabelecido pelo artigo 269 do Regimento Interno para matérias de natureza orçamentária, vicia o ato de forma insanável. A apresentação da proposta somente após a manifestação das comissões competentes e a inclusão do projeto principal na Ordem do Dia agrava a irregularidade, configurando um desrespeito ao devido processo legislativo.

Sendo assim, considerando a manifesta intempestividade da Emenda Modificativa nº 01/2025, opino por sua **imediata rejeição**, e, como consequência, pelo seu **devido arquivamento**.

III.4 DA INAPLICABILIDADE DO ART. 269, § 4º, DO REGIMENTO INTERNO

O dispositivo regimental que permite a um terço dos membros da Câmara requerer a votação em Plenário de emenda rejeitada pela comissão (art. 269, § 4º) é um mecanismo para a revisão do **juízo de mérito** (conveniência e oportunidade política) da comissão, e não para sanar vícios de legalidade.

O controle de admissibilidade (legalidade, constitucionalidade e regimentalidade) é uma fase **preliminar e obrigatória** no processo legislativo, uma proposição que não supera essa fase é considerada juridicamente inapta a ser deliberada.

Permitir que uma emenda manifestamente ilegal e intempestiva seja levada ao Plenário por meio deste artigo seria subverter a ordem do processo legislativo, tornando a análise de mérito soberana sobre a própria legalidade, o que é um contrassenso.

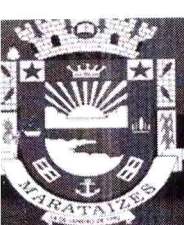
IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica, opina pela **REJEIÇÃO** da Emenda Modificativa nº 01/2025 ao Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 25/2025, por sua manifesta **intempestividade**, nos termos do artigo 269 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Por conseguinte, sugiro as comissões permanentes o **ARQUIVAMENTO** da referida emenda, com a devida comunicação ao seu autor.

Igualmente, vale ressaltar que o Vereador, como agente político, possui ampla liberdade para atuar no processo legislativo, mas tal liberdade é juridicamente condicionada ao respeito à Constituição, à Lei Orgânica, ao Regimento Interno e às normas orçamentárias aplicáveis, respondendo politicamente quando ultrapassa tais limites.



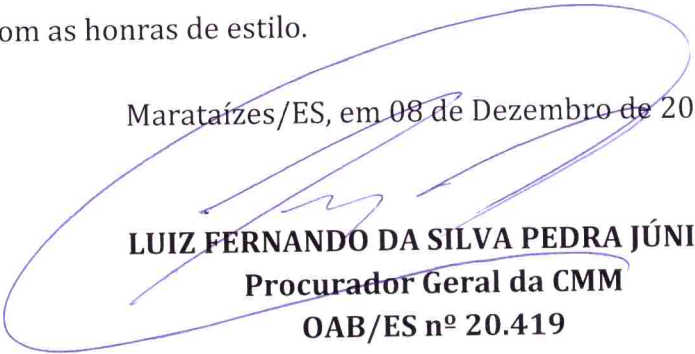


Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, não vinculando, tampouco substituindo os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, especialmente pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

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 08 de Dezembro de 2025.


LUIZ FERNANDO DA SILVA PEDRA JÚNIOR
Procurador Geral da CMM
OAB/ES nº 20.419

