



Pirassununga, 6 de janeiro de 2026

Propositura: Projeto de Lei Nº 109/2025 - Legislativo

Autoria: Vereadores WELLINGTON LUIS CINTRA DE OLIVEIRA e SANDRA VALÉRIA VADALÁ MULLER – “Sandra Vadalá”

Assunto: NSTITUI O PORTAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA

Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), sem prejuízo de eventuais posições divergentes juridicamente válidas.

Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 109/2025, tramitando sob o regime ordinário.

A propositura objetiva a instituição do Portal dos Conselhos Municipais no município de Pirassununga, definido como uma plataforma digital on-line de acesso público para centralizar dados dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

Segundo o texto, a ferramenta deve ser integrada ao sítio eletrônico oficial da prefeitura, mantendo um link de acesso na página inicial. O conteúdo obrigatório para cada conselho inclui o nome da entidade, legislação de criação, composição atual com identificação de membros e segmentos representados, além de informações para contato.

O portal também deve disponibilizar o calendário de reuniões, pautas, atas, resoluções e recomendações em ordem cronológica. A manutenção e atualização permanente das informações ficam sob responsabilidade do Poder Executivo, conforme regulamentação a ser definida.

O projeto estabelece que a prefeitura realize a divulgação da plataforma em canais oficiais e redes sociais, enquanto a Câmara Municipal deve disponibilizar um link para o portal em seu próprio site.



A justificativa do projeto fundamenta-se nos princípios da publicidade e transparência da Administração Pública e no direito de acesso à informação.

O documento cita o Tema 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal para sustentar a competência legislativa parlamentar em matérias que, embora gerem despesa, não alteram a estrutura administrativa ou o regime jurídico de servidores.

A análise de prevenção legislativa certificou a inexistência de leis ou projetos com objeto idêntico no acervo municipal.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Competência Legislativa e Iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios:

"I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

É pacífico que determinadas matérias estão sujeitas à iniciativa reservada do Chefe do Executivo (CF/88, art. 61, §1º). Desde que não impliquem criação de órgãos, cargos ou aumento de despesas, **normas desta natureza poderiam ser objeto de iniciativa parlamentar.**

O Supremo Tribunal Federal, no ARE 878.911/RJ com repercussão geral, estabeleceu que *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"*.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a**



Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

No caso em tela, poder-se-ia arguir eventual possibilidade de usurpação de competência privativa tendo em vista que o objeto central do projeto de lei implica atuação direta da organização administrativa do poder executivo, o que não procede.

A questão central a ser observada no presente projeto de lei é se a proposição parlamentar para instituição obrigatória de Portal dos Conselhos Municipais incorreria em violação de iniciativa privativa do Prefeito ou se viola a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à criação de despesa continuada.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 61, §1º, reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre organização administrativa, criação de cargos, funções ou empregos públicos, regime jurídico de servidores e matéria orçamentária.

Trata-se de cláusula de separação de poderes, simetricamente aplicável aos Estados e Municípios (arts. 25 e 29, CF/88).

A Lei Orgânica do Município de Pirassununga, promulgada em 04/04/1990 e atualizada até novembro/2025, reproduz tal sistemática em seu art. 33, §1º, estabelecendo como matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

"Art. 33, §1º. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - regime jurídico, estatuto dos servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

III - organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública;

V - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais."



Verifica-se que a iniciativa legislativa parlamentar se encontra, em tese, limitada quando a proposição verse sobre:

- (i) criação, extinção ou alteração de estrutura de órgãos administrativos;
- (ii) criação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos;
- (iii) regime jurídico de servidores;
- (iv) matéria orçamentária.

O Tema 917 da Repercussão Geral do STF e a interpretação restritiva da cláusula de reserva O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 878.911/SC (Tema 917), fixou tese de repercussão geral nos seguintes termos: ***"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."***

A *ratio decidendi* firma-se no entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada de forma estrita, não podendo funcionar como mecanismo de esvaziamento da competência legislativa parlamentar em matéria de políticas públicas.

Reconhece-se que a criação de despesa, por si só, não configura vício de iniciativa, desde que a norma não interfira diretamente na organização interna da Administração, não crie ou extinga cargos, não altere atribuições funcionais e não discipline regime jurídico de servidores.

Aplica-se, portanto, o critério material de distinção se a lei invade a competência privativa quando cria órgão, cargo, função, altera organograma, redefine atribuições administrativas internas ou disciplina regime funcional, haveria vício de iniciativa.

Não há usurpação quando a lei apenas fixa finalidade, objetivo, dever de resultado ou obrigação de transparência, deixando à Administração a escolha dos meios de execução.

Analisando o conteúdo normativo do PL 109/2025, constata-se que não há criação, extinção ou reestruturação de órgãos administrativos; não há criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções públicas; não há alteração de regime jurídico de servidores; não há fixação de atribuições administrativas internas específicas ou de competências funcionais e não há definição de organograma, cadeia hierárquica ou subordinação administrativa.

O projeto se limita a estabelecer dever de resultado em matéria de transparência estipulando a obrigação de que o Poder Executivo disponibilize, em ambiente eletrônico oficial, informações sistematizadas relativas aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.



Embora o texto imponha conteúdo mínimo obrigatório (legislação de criação, composição, calendário, atas, resoluções), delega expressamente ao Executivo a regulamentação sobre os procedimentos operacionais, a forma técnica de integração ao site oficial e a periodicidade de atualização, preservando, em tese, a discricionariedade administrativa quanto aos meios de execução.

A circunstância de o projeto determinar que o portal seja integrado ao sítio oficial da Prefeitura e que contenha "*link destacado na página inicial*" não caracteriza, tecnicamente, ingerência na estrutura administrativa, mas apenas fixação de parâmetro mínimo de acessibilidade da informação ao cidadão, similar ao que já decorre da Lei de Acesso à Informação (art. 8º, §2º, Lei n.º 12.527/2011).

Conclui-se que o PL 109/2025 se enquadra na hipótese de iniciativa parlamentar válida segundo o Tema 917, pois não trata de estrutura de órgãos, atribuições funcionais ou regime de servidores, limitando-se a disciplinar obrigação de transparência ativa.

Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade

Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000) estabelece, em seus arts. 15 a 17, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO e demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

A Lei Orgânica Municipal reproduz tal exigência em seu art. 38:

"Art. 38. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

Além disso, o art. 122 da LOM veda:

"Art. 122. É vedado:



I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais."

Verifica-se, portanto, que qualquer inovação legislativa que implique despesa pública, ainda que válida sob o ponto de vista da iniciativa legislativa, deve observar os limites da responsabilidade fiscal, sob pena de ineficácia ou de responsabilização do ordenador da despesa.

O Portal dos Conselhos Municipais, conforme delineado no PL 109/2025, demanda, em tese:

- (a) Desenvolvimento ou adaptação de módulo web para integração ao portal institucional existente;
- (b) Hospedagem e manutenção do ambiente eletrônico;
- (c) Fluxo administrativo interno de coleta, sistematização e atualização periódica de informações;
- (d) Eventual treinamento de servidores responsáveis pela alimentação do sistema;
- (e) Divulgação da plataforma em canais oficiais e redes sociais.

Trata-se, inequivocamente, de despesa operacional de natureza continuada, ainda que de baixa magnitude, haja vista que a manutenção do portal pressupõe atualização permanente e custeio de serviços de TI.

Verifica-se, contudo, que:

- (i) A Lei Federal n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) já impõe ao Poder Público Municipal o dever de manter portal de transparência com divulgação de informações de interesse coletivo (art. 8º);
- (ii) A Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 69, 71, 74 e 77, já determina publicidade ampla dos atos administrativos, com divulgação em meios oficiais de comunicação;
- (iii) O Decreto Federal n.º 7.724/2012, que regulamenta a LAI, estabelece que os órgãos e entidades devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem para garantir o acesso à informação, inclusive mediante uso de serviços de tecnologia da informação (art. 7º);
- (iv) O Município de Pirassununga já mantém portal de transparência ativo (conforme constatado nos autos), com dotações orçamentárias destinadas à comunicação institucional, tecnologia da informação e publicidade de atos oficiais.

Sob esta perspectiva, o Portal dos Conselhos Municipais configura especificação e aperfeiçoamento de dever de transparência ativa já existente e não criação de novo de programa orçamentário relevante.



O custo incremental, em tese, tende a ser absorvido pelas dotações correntes destinadas à TI, comunicação e transparência, sem necessidade de criação de novas rubricas ou majoração estrutural de despesas.

A jurisprudência do STF e dos Tribunais de Contas admite que obrigações de transparência, por decorrerem de mandamento constitucional (art. 37, caput, CF/88) e de legislação federal cogente (LAI), não estão sujeitas à demonstração prévia de impacto fiscal, na medida em que constituem pressuposto de validade da própria atividade administrativa.

As despesas com cumprimento da Lei de Acesso à Informação são obrigatórias e devem ser custeadas pelas dotações ordinárias dos órgãos, sem necessidade de abertura de créditos especiais. A implementação de portais de transparência, por decorrer de imposição legal, não demanda, em tese, prévia autorização legislativa específica quanto ao custeio, devendo ser executada com os recursos disponíveis na LOA, potencialmente absorvíveis pelas dotações orçamentárias já existentes para serviços de TI e Comunicação em função do dever de transparência previamente existente.

Orientações do MPSP sobre os Conselhos Municipais

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo de Políticas Públicas da Procuradoria Geral de Justiça, editou em 2014 a Cartilha "*Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Ministério Público*", com orientações institucionais sobre a constituição, estruturação e funcionamento dos Conselhos Municipais.

O documento, de caráter técnico e vinculante para a atuação ministerial, estabelece como diretrizes: "*É fundamental verificar os seguintes pontos: (...) II - se o Conselho conta com um sítio eletrônico periodicamente atualizado, para divulgar o seu trabalho e informar a sociedade civil.*"

"Para completar, interessante considerar que, se for possível, os Conselhos poderiam ser instalados em espaços físicos comuns no Município, o que facilitaria a integração e até otimizaria o emprego dos recursos públicos necessários ao seu funcionamento, por exemplo, um funcionário especialista em orçamento público ou um funcionário responsável pela manutenção constante do sítio eletrônico poderia ficar permanentemente à disposição de todos os Conselhos Municipais."

Verifica-se, portanto, que a criação de portal eletrônico unificado para divulgação de atas, resoluções, calendário e composição dos Conselhos Municipais constitui recomendação expressa do MPSP, como mecanismo de fortalecimento do controle social e da democracia participativa.



O PL 109/2025 operacionaliza, no plano legislativo municipal, a diretriz institucional do Ministério Público, conferindo-lhe força normativa e caráter cogente, o que o torna, inclusive, instrumento de cumprimento das metas do Plano Geral de Atuação do MPSP (Capítulo 13 – Participação Cidadã e Controle Social).

Compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu art. 5º que “*é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”.

Verifica-se plena compatibilidade do Projeto de Lei nº 109/2025 com a Lei de Acesso à Informação, pois a instituição do Portal dos Conselhos Municipais concretiza, em âmbito local, o dever de transparência ativa previsto no art. 8º da Lei nº 12.527/2011, ao determinar a divulgação, em meio eletrônico de acesso público, de informações de interesse coletivo referentes à composição, funcionamento, pautas, atas e deliberações dos Conselhos de Políticas Públicas.

A exigência de que tais dados sejam disponibilizados de forma centralizada, ordenada cronologicamente e com acesso facilitado na página oficial do Município reforça os comandos de publicidade e de divulgação proativa de informações previstos na legislação federal, aproximando a prática administrativa municipal do padrão de transparência exigido para o controle social das políticas públicas.

Análise de constitucionalidade e legalidade do mérito

Verifica-se que o Projeto de Lei nº 109/2025 não viola a competência privativa do Prefeito Municipal, enquadrando-se na hipótese do Tema 917/STF, pois não trata de estrutura administrativa, criação de cargos ou regime de servidores, limitando-se a fixar obrigação de transparência ativa.

Aparentemente, o PL 109/2025 não ofende a responsabilidade fiscal, pois densifica dever constitucional e legal pré-existente (CF/88, art. 37; LAI; LOM, arts. 69, 71, 74, 77) demanda despesa continuada, em tese, de baixa magnitude, absorvível pelas dotações ordinárias existentes para serviços de TI e comunicação e delega ao Executivo a regulamentação operacional, permitindo adequação orçamentária;



No mérito, o PL 109/2025 é compatível com as orientações do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre Conselhos Municipais, concretizando recomendação expressa de criação de portal eletrônico atualizado para divulgação de informações dos Conselhos além de promover princípios constitucionais da publicidade, transparência, participação popular e controle social (CF/88, arts. 1º, parágrafo único; 37, caput; 216, §2º).

Observa o princípio da separação de poderes, pois não determina como o Executivo deve se organizar internamente, mas apenas o que deve publicar, preservando a discricionariedade administrativa quanto aos meios. Eventual alegação de vício de iniciativa revela-se improcedente à luz da jurisprudência consolidada do STF. Eventual alegação de ofensa à LRF não se sustenta, haja vista que a despesa decorre de imposição constitucional e legal já vigente, sendo de reduzida magnitude e passível de custeio pelas dotações correntes.

Dessa maneira, a compatibilidade horizontal consolida-se pelo respeito ao princípio da não-contradição e pela preservação das esferas de competências dos demais entes federados.

Conclusão

O Projeto de Lei n.º 109/2025, que institui o Portal dos Conselhos Municipais no Município de Pirassununga, não apresenta vícios de constitucionalidade formal por não violar a reserva de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 33, §1º, da Lei Orgânica Municipal, enquadrando-se na hipótese do Tema 917 de Repercussão Geral do STF, segundo o qual não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo lei que, embora crie despesa, não trata da estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

Verifica-se que o projeto encontra consonância com a legalidade horizontal e vertical em face das normas de responsabilidade fiscal, haja vista que a despesa decorrente configura densificação de dever constitucional e legal de transparência ativa já vigente, de impacto orçamentário reduzido, custeável pelas dotações ordinárias de tecnologia da informação e comunicação institucional, sem necessidade, em tese, de criação de novas rubricas orçamentárias.

Verifica-se ainda que o PL 109/2025 é compatível com as orientações do Ministério Público do Estado de São Paulo, expedidas por meio da Cartilha "*Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Ministério Público*" (2014), que recomendam expressamente a criação e manutenção de portal eletrônico atualizado para



divulgação de informações dos Conselhos Municipais, além de apresentar aparente conformidade com os princípios constitucionais da publicidade, transparência, participação popular, controle social e separação de poderes (CF/88, arts. 1º, parágrafo único; 2º; 37, caput);

Ressalva-se, contudo, que, por prudência técnico-legislativa e para prevenir eventual judicialização, recomenda-se a inserção de cláusula expressa no corpo da lei consignando que:

- (i) A implementação do portal deverá observar os limites da legislação orçamentária, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- (ii) A lei não cria órgãos, cargos, funções ou empregos públicos, nem altera regime jurídico de servidores, competindo ao Poder Executivo, por ato próprio, definir internamente os órgãos e servidores responsáveis pela gestão e alimentação do portal;
- (iii) O portal poderá ser implementado mediante integração ou adaptação dos sistemas de transparência já existentes no Município, prioritariamente como módulo ou seção do Portal da Transparência, assegurada a economicidade e racionalidade administrativa.

Tais ajustes, embora não sejam imprescindíveis à validade jurídica do projeto, conferem maior robustez técnica ao texto normativo, afastando dúvidas interpretativas e reduzindo risco de questionamento judicial.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente proposição, nos termos procedimentais.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro
Procurador Legislativo
OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=SK1206ERKRKAN5D3>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: SK12-06ER-KRKA-N5D3

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 109/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: SK12-06ER-KRKA-N5D3