



Pirassununga, 5 de fevereiro de 2026

Propositura: Projeto de Lei nº 109/2025

Autoria: Vereadores WELLINGTON LUIS CINTRA DE OLIVEIRA, SANDRA VALÉRIA VADALÁ MULLER

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

Parecer Jurídico complementar

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, de iniciativa parlamentar, tramita na Câmara Municipal de Pirassununga sob regime ordinário e exige quórum de maioria absoluta para aprovação.

A proposição, de autoria dos vereadores Wellington Luis Cintra de Oliveira e Sandra Valéria Vadalá Muller, tem por objeto instituir, no âmbito do Município, o “*Portal dos Conselhos Municipais*”, concebido como plataforma digital on-line, de acesso público e irrestrito, destinada a centralizar e divulgar informações relativas aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

O texto estabelece que o portal será integrado ao sítio eletrônico oficial do Município, prevendo na página inicial um link de acesso direto e destacado, de forma a facilitar a localização pelo cidadão.

No plano material, o projeto determina conteúdo mínimo obrigatório a ser disponibilizado para cada conselho existente tais como denominação completa; legislação instituidora e respectivas alterações; composição atual com identificação dos conselheiros e dos segmentos representados; informações de contato; calendário de reuniões ordinárias e extraordinárias; além de pautas, atas, resoluções e recomendações, organizadas em ordem cronológica.



Prevê-se, ainda, que os dados sejam mantidos permanentemente atualizados, em conformidade com regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo.

Há ainda comando específico para que o Executivo promova ampla divulgação do portal em seus canais oficiais, inclusive redes sociais, e para que a Câmara Municipal inclua, em seu próprio sítio eletrônico, link de acesso ao Portal dos Conselhos Municipais

Quanto à estrutura normativa, o projeto é sintético: contém seis artigos, sendo que o art. 5º, na redação original, apenas autorizava o Poder Executivo a regulamentar a lei, definindo procedimentos operacionais para seu cumprimento, e o art. 6º fixava a entrada em vigor na data da publicação.

A justificativa legislativa associa a proposta aos princípios da publicidade, transparência e moralidade administrativa, bem como ao direito fundamental de acesso à informação, fazendo referência à Constituição Federal e à Lei de Acesso à Informação, e sustenta que a medida representa incremento de transparência e controle social sobre a atuação dos conselhos municipais.

No tocante à iniciativa e à separação de poderes, o texto justificativo afirma que a matéria não se insere no rol de iniciativa privativa do chefe do Executivo e cita jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 917 de repercussão geral), defendendo a inexistência de vício formal

No percurso procedimental, o Projeto de Lei nº 109/2025 foi inicialmente submetido à análise de prevenção legislativa, oportunidade em que se certificou a inexistência de leis municipais ou outros projetos com objeto idêntico ou semelhante, e se resumiu o conteúdo da proposta, destacando a criação de plataforma digital integrada ao site oficial, com obrigação de atualização, divulgação pelo Executivo e link no site da Câmara.

Na sequência, a Diretoria Jurídica emitiu relatório jurídico favorável à continuidade da tramitação, examinando competência legislativa municipal, iniciativa parlamentar, repercussões da Lei de Responsabilidade Fiscal e compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação, bem como alinhamento da proposta a orientações do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre conselhos de políticas públicas

Embora o parecer jurídico conclua pela viabilidade constitucional e legal da proposta, recomendou, em caráter de prudência técnico-legislativa, a inserção de cláusulas expressas no texto normativo acerca da observância da legislação orçamentária, da inexistência de criação de órgãos, cargos ou alteração de regime jurídico de servidores e da possibilidade de aproveitamento de sistemas de transparência já existentes.

Em resposta a essas recomendações, foi apresentada a Emenda Aditiva nº 1/2026 ao Projeto de Lei nº 109/2025, alterando o art. 5º. A nova redação



mantém a autorização para regulamentação pelo Executivo, mas acresce três incisos: o primeiro condiciona a implementação do portal ao respeito aos limites do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal; o segundo explicita que a lei não cria órgãos, cargos, funções ou empregos públicos nem modifica regime jurídico de servidores, incumbindo ao Executivo definir internamente os responsáveis pela gestão e alimentação do portal; o terceiro admite que o portal seja implementado mediante integração ou adaptação dos sistemas de transparência existentes, preferencialmente como módulo do Portal da Transparência, reforçando a diretriz de economicidade e racionalidade administrativa

A tramitação registrada indica que, após a emissão do parecer favorável da Diretoria Jurídica e da análise de prevenção legislativa, os autores foram cientificados para eventual manifestação, emenda ou apresentação de substitutivo, optando pela apresentação da emenda aditiva com o objetivo declarado de conferir maior segurança jurídica à regulamentação e à execução da futura lei.

Com a emenda, a Diretoria Legislativa remeteu novamente os autos à Diretoria Jurídica para parecer complementar em razão da emenda apresentada, mantendo-se a situação de “Tramitando” na ficha de acompanhamento.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Em termos de alcance, o projeto, com a emenda incorporada, configura uma disciplina voltada à transparência ativa e à sistematização de informações sobre conselhos municipais, estruturando um canal único de acesso digital, com atualização contínua de dados e integração com os portais institucionais do Executivo e do Legislativo, sem prever criação de novas estruturas administrativas formais nem disciplinar detalhadamente aspectos de gestão interna, que permanecem reservados à regulamentação posterior pelo Poder Executivo.

O texto da Emenda nº 01/2026, em linhas gerais, atende integralmente às recomendações formuladas no parecer jurídico, é compatível com o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) e se harmoniza, em tese, com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que a implantação concreta observe os requisitos de adequação orçamentária e financeira no plano administrativo.

O parecer jurídico ao PL nº 109/2025 concluiu pela constitucionalidade e legalidade da matéria, mas recomendou, “*por prudência técnico-legislativa*”, a inserção de três cláusulas específicas no corpo da lei, com o seguinte conteúdo:



- (i) expressa submissão da implementação do portal aos limites da legislação orçamentária (PPA, LDO, LOA) e à LRF;
- (ii) explicitação de que a lei não cria órgãos, cargos ou empregos nem altera regime jurídico de servidores, cabendo ao Executivo definir internamente os responsáveis;
- (iii) possibilidade de implementação do portal por integração ou adaptação de sistemas de transparência já existentes, preferencialmente como módulo do Portal da Transparência, assegurando economicidade e racionalidade.

A Emenda nº 01/2026 altera o art. 5º para manter a autorização de regulamentação pelo Executivo e acrescentar exatamente três incisos, com o seguinte teor: inciso I condiciona a implementação à observância dos limites da legislação orçamentária (PPA, LDO, LOA) “*em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal*”; inciso II declara que a lei não cria órgãos, cargos, funções ou empregos, nem altera o regime jurídico de servidores, e remete ao Executivo, “*por ato próprio*”, a definição interna de órgãos e servidores responsáveis; inciso III autoriza que o portal seja implementado por “*integração ou adaptação dos sistemas de transparência já existentes*”, “*prioritariamente como módulo ou seção do Portal da Transparência*”, assegurando economicidade e racionalidade administrativa.

Comparando-se, ponto a ponto, o conteúdo da recomendação e o texto da Emenda, verifica-se que:

- O item (i) do parecer foi acolhido de forma literal no inciso I, com remissão expressa ao PPA, LDO, LOA e à LRF;
- O item (ii) foi reproduzido no inciso II, com a mesma lógica de resguardar a iniciativa privativa do Executivo na organização interna, inclusive ao enfatizar que a definição de órgãos e servidores se dará “*por ato próprio*” do Prefeito;
- O item (iii) foi incorporado no inciso III, que permite a utilização e adaptação de sistemas já existentes, com menção explícita ao Portal da Transparência e aos princípios de economicidade e racionalidade administrativa.

Do ponto de vista de técnica legislativa e de prevenção de questionamentos, portanto, a Emenda dá cumprimento fiel, objetivo e suficiente às três recomendações formuladas no parecer, sem extrapolar o escopo sugerido nem introduzir comandos novos que alterem o equilíbrio antes analisado.

O art. 2º da Constituição Federal estabelece a independência e harmonia entre os Poderes, exigindo que o Legislativo não invada a esfera de organização administrativa privativa do Executivo. Esse limite se densifica, no plano material, nas regras de iniciativa reservada para leis que disponham sobre estrutura administrativa, criação de cargos e regime jurídico de servidores (art. 61, §1º, CF/88, aplicado simetricamente ao Município), e foi expressamente analisado no parecer jurídico do PL 109/2025.



A redação emendada do art. 5º reforça, e não fragiliza, esse desenho:

- Ao consignar que a lei “*não cria órgãos, cargos, funções ou empregos públicos, nem altera regime jurídico de servidores*”, a Emenda afasta, em nível textual, a hipótese de usurpação da iniciativa privativa do Prefeito.
- Ao atribuir “*ao Poder Executivo, por ato próprio*” a definição interna dos órgãos e servidores responsáveis pela gestão e alimentação do portal, a lei se limita a estabelecer um dever de resultado (existência e alimentação do portal), deixando inteiramente ao Executivo a escolha da estrutura interna e da alocação de pessoal, o que é compatível com a jurisprudência que admite leis parlamentares de transparência que não reorganizam a máquina administrativa.
- A faculdade de implementar o portal por integração ou adaptação de sistemas de transparência existentes, “*prioritariamente*” como módulo do Portal da Transparência, não impõe uma arquitetura técnica fechada, mas sugere uma diretriz de racionalização, preservando a discricionariedade administrativa sobre a solução tecnológica concreta.

Nesse quadro, a Emenda não determina criação de novos órgãos, não fixa atribuições internas específicas de unidades administrativas, não interfere em cargos ou carreiras, e não retira do Executivo a prerrogativa de organizar seus próprios meios de execução. Ela permanece na esfera legítima de o Legislativo definir objetivos de transparência e condições de sua implementação, em sintonia com o Tema 917 do STF, sem afrontar o art. 2º da CF/88.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exige, para qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique aumento de despesa, a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração de compatibilidade com metas fiscais e indicação de origem dos recursos, especialmente nos termos de seus arts. 15 a 17. Além disso, após a EC 95/2016, o art. 113 do ADCT passou a exigir que proposições que criem ou alterem despesa obrigatória sejam acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o que foi incorporado à prática de controle de adequação orçamentária, como lembra o Manual de Redação da Câmara dos Deputados.

No caso do PL 109/2025, o parecer jurídico já havia destacado que:

- A instituição do portal configura despesa operacional continuada, ainda que de baixa magnitude, ligada ao desenvolvimento ou adaptação de módulo web, hospedagem, manutenção e fluxo administrativo de atualização;
- Por outro lado, tais despesas densificam deveres constitucionais e legais já existentes de transparência (art. 37, CF; Lei de Acesso à Informação; deveres locais de publicidade), em contexto em que o Município já dispõe de portal de transparência e dotações para



TI e comunicação, de modo que o custo incremental tende a ser absorvido em dotações correntes.

A Emenda atua justamente nesse ponto sensível, introduzindo três salvaguardas relevantes sob a ótica da LRF:

- O inciso I condiciona expressamente a implementação do portal à observância dos limites do PPA, LDO e LOA, “*em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal*”, o que vincula a execução do comando legal ao planejamento e às metas fiscais vigentes, em linha com o modelo de planejamento-controle da LRF.
- O inciso II, ao afastar a criação de órgãos e cargos e remeter a organização interna ao Executivo, reduz o risco de se caracterizar aumento estruturante de despesa com pessoal, tema particularmente sensível na LRF (limites de despesa com pessoal e vedações correlatas).
- O inciso III, ao priorizar a integração com sistemas de transparência já existentes, orienta para a utilização de infraestrutura e contratos em curso, o que é coerente com os princípios de economicidade e de eficiência no uso de recursos públicos, valorizados tanto pela CF quanto pela LRF.

Sob o prisma estritamente normativo, portanto, o texto da Emenda é compatível com a LRF: ele não cria, por si, novas categorias de despesa obrigatória sem vinculação ao planejamento; ao contrário, condiciona a execução ao respeito às peças orçamentárias e ao regime fiscal vigente.

Evidentemente, permanece o dever da Administração de, no momento da implementação concreta (desenvolvimento ou contratação de solução tecnológica, eventuais ajustes contratuais, designação de equipe), observar as exigências formais da LRF e do art. 113 do ADCT quanto à estimativa de impacto e à compatibilidade com metas fiscais; porém, isso se situa no plano da execução e do controle de adequação orçamentária, não configurando incompatibilidade intrínseca do texto da Emenda com a legislação fiscal.

Conclusão

A Emenda nº 01/2026 ao Projeto de Lei nº 109/2025 revela-se juridicamente viável e formalmente válida, por incorporar de modo fiel as cautelas sugeridas no parecer jurídico quanto à observância do PPA, LDO, LOA e da Lei de Responsabilidade Fiscal, explicitar que não há criação de órgãos, cargos ou alteração de regime jurídico de servidores e admitir a implementação do portal mediante aproveitamento de sistemas de transparência já existentes, com enfoque em economicidade.



Ao limitar-se a densificar deveres de transparência e a condicionar a execução aos parâmetros do planejamento e da responsabilidade fiscal, sem interferir na organização interna da Administração, a emenda respeita a separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) e mantém-se dentro da iniciativa legislativa parlamentar admitida pela jurisprudência constitucional para normas de transparência ativa, não se identificando vício relevante de constitucionalidade, legalidade ou violações às normas orçamentárias ou de responsabilidade fiscal em sua redação.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, 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=MDGN9XNP90D5RKJD>, 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: MDGN-9XNP-90D5-RKJD

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 109/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: MDGN-9XNP-90D5-RKJD