



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



## PARECER JURÍDICO Nº 49/2025

### PROJETO DE LEI Nº 27/2025

**PROPONENTE: PODER EXECUTIVO**

**REQUERENTES: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO E COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.**

**Assunto:** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício financeiro do ano 2026, e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa desta Casa, para a emissão de comissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei nº 27/2025 de 14 de abril de 2025 de autoria do Poder Executivo Municipal, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O mencionado Projeto de Lei que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por objetivo fixar metas, prioridades e programas que a Administração Municipal pretende executar no ano de 2026, constituindo assim um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), visando direcionar os esforços no sentido de manter o equilíbrio das contas públicas e priorizar o cumprimento das metas e dos objetivos no alcance de resultados pretendidos.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

### 2. DAS FUNÇÕES DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Pilar do Sul, órgão consultivo com previsão no art. 11 da Lei Complementar nº 274/2014, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva*”.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

Cumpra esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

### **3. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA**

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica**



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



**legislativa utilizada.** O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

## **4. ANÁLISE JURÍDICA**

A presente análise jurídica tem por objetivo examinar o Projeto de Lei à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e das legislações federais, estaduais e municipais vigentes, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos, conforme a competência legal atribuída a esta Procuradoria Legislativa.

Cumprido ressaltar que a análise ora apresentada baseia-se exclusivamente na documentação encaminhada, não abrangendo questões de natureza técnica ou juízos de mérito sobre o conteúdo da proposta, os quais competem aos setores especializados.

Ademais, destaca-se que a avaliação de caráter político não integra o escopo desta Procuradoria, razão pela qual a matéria será apreciada unicamente sob o enfoque jurídico.

### **4.1 – Da competência e da iniciativa.**

Quanto à competência, não há óbice à proposta, visto que conforme dispõe o art. 30, inciso I, da CF/88, “*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*”.

No mesmo sentido, o art. 11, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul refere que “*Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive concorrentemente com a União e o Estado*”.

Alexandre de Moraes afirma que “*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*”<sup>1</sup>.

Outrossim, consonante a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas, o que é o caso da propositura legislativa em análise.

<sup>1</sup> In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Logo, a matéria pública municipal, se adéqua efetivamente à definição de interesse local.

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o projeto de lei apresentado foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo, ao qual cabe a competência exclusiva do art. 65, inciso IV da Lei Orgânica Municipal (LOM):

*Art.65 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*(...)*

*IV – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais;*

Portanto, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 34/2025, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal.

## **4.2 – Da constitucionalidade do projeto.**

Quanto à constitucionalidade do projeto de lei, não há óbice jurídico, uma vez que o art. 159, inciso II e §2º da LOM, que reproduz o disposto no art. 165, inciso II e §2º da CF/88 dispõe que:

*LOM – Art.159 - - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*(...)*

*§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.*

*CF/88 – Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*(...)*

*§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL



Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br

*sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))*

## 4.3 – Da finalidade da LDO.

É notório que a LDO tem por finalidade direcionar as metas e prioridades da Administração Pública, além de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Assim sendo, a LDO orienta a elaboração e a execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, transferência de recursos, além de priorizar as metas do Plano Plurianual – PPA e orientar a elaboração do Orçamento Anual – LOA.

Nessa perspectiva, a LDO é ponto intermediário entre o PPA – que estimula metas e definem programas em uma perspectiva global – e a LOA, que estima, de forma detalhada, a aplicação dos recursos nas mais diferentes áreas.

Relevante mencionar o art. 89, incisos XI, XII e XIII da LOM, os quais dispõem que compete privativamente ao Prefeito enviar à Câmara Municipal os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA, nas seguintes datas:

*Art. 89 - Compete, privativamente, ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta lei:*

*(...)*

*XI - o **projeto do plano plurianual**, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito subsequente, será encaminhado a Câmara Municipal **até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Prefeito eleito** e **devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa**;*

*XII - o **projeto de lei de diretrizes orçamentárias** será encaminhado até 15 de Abril de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;*

*XIII - o **projeto de lei orçamentária** será encaminhado até 30 de Setembro de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;*

De outro lado, a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, em seu art. 4º, versa sobre a LDO que, como nos ensina Hely Lopes Meirelles, “deverá dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



*recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a Entidades públicas e privadas”.*

## 4.4 – Das formalidades legais da LDO.

No que se refere à **LEGALIDADE**, esta resta comprometida, dado que mesmo que o projeto apresentado contemplou todos os pontos previstos na da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quais sejam: metas fiscais, avaliação das metas anteriores, riscos fiscais, normas para controle de custos e avaliação dos resultados e diretrizes específicas para pessoal, alteração tributárias e política fiscal, deixou de observar outros pontos necessários para fins de controle de legalidade e compatibilidade com a LOA futura.

Assim sendo, recomenda-se a estrita observância dos dispositivos que preveem:

- Envio de propostas parciais pelas unidades gestoras até 30 de julho de 2025 (art. 6º);
- Cumprimento das metas de resultado primário;
- Limites de despesa com pessoal conforme o art. 22 da LRF;
- Reserva de recursos para emendas impositivas.

Outrossim, um dos aspectos que exige especial atenção na elaboração da LDO é a reserva de recursos para emendas impositivas, sobretudo após a incorporação do instituto das emendas impositivas à sistemática orçamentária nacional.

Nos termos do art. 166, §11 da CF, a execução das emendas está condicionada ao disposto na LDO, a qual deve estabelecer as normas e procedimentos para sua implementação, incluindo: percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) reservado para atendimento das emendas, critérios de apresentação, aprovação e execução e regras de limitação proporcional de empenho, nos casos de frustração de receita (Art. 9º, §2º da LRF).

Tal exigência visa assegurar a previsibilidade orçamentária, a isonomia entre parlamentares e a viabilidade técnica e jurídica da execução obrigatória.

O presente projeto de lei ora analisado, em seu art. 9º, §3º, afirma que “*haverá reserva de contingência para atendimento das Emendas Impositivas apresentadas pelos Vereadores*”, contudo não indica: o percentual da RCL a serem observados, os critérios de contingenciamento em caso de queda de arrecadação, a metodologia de apresentação, destinação e execução das emendas e a forma de compatibilidade com o PPA e com a LOA.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Essa omissão compromete a legalidade do projeto, por contrariar a norma de regência (art. 166, §11 da CF/88) e os princípios da eficiência, publicidade e segurança jurídica, além de impedir a aplicação efetiva das emendas impositivas no exercício subsequente.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a força normativa da LDO e sua vinculação à execução orçamentária:

*“A lei de diretrizes orçamentárias deve fixar as normas que regem a execução obrigatória das emendas parlamentares, sob pena de se inviabilizar o controle e a responsabilidade fiscal.” (STF, ADI 5595, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE 01.06.2020)*

A doutrina especializada segue a mesma linha:

*“A ausência de previsão específica na LDO sobre a execução obrigatória das emendas parlamentares compromete a legalidade e pode constituir omissão legislativa inconstitucional.” (Barroso, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, 2022)*

Por fim, insta ainda salientar que existem questões contábeis no projeto, e existindo alguma dúvida aos nobres Vereadores, estes devem solicitar ao departamento de contabilidade do Executivo Municipal para esclarecer sobre o assunto.

Dessa forma, à luz da legislação aplicável — incluindo a Constituição Federal de 1988, a legislação infraconstitucional pertinente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa Legislativa — conclui-se que o projeto em questão atende em parte aos requisitos constitucionais e legais.

## **5. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei em análise é formalmente admissível, pois observa os requisitos gerais de iniciativa, estrutura e tramitação. Contudo, a ausência de regras específicas sobre a execução das emendas parlamentares impositivas compromete sua legalidade, por afronta ao disposto no art. 166, §11 da CF/88 e na LRF.

Assim, recomenda-se a apresentação de emenda corretiva ao projeto, para:

- Estabelecer o percentual da RCL reservado às emendas;
- Disciplinar critérios de apresentação, execução e limitação proporcional;
- Garantir a execução obrigatória conforme normas constitucionais.

Assim, opina-se pela continuidade da tramitação do projeto, desde que sanada a omissão apontada, como condição para sua conformidade constitucional e legal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Quanto ao mérito da proposição do projeto de lei em análise, não compete a esta Procuradoria Legislativa aprofundar-se em sua apreciação. Cabe exclusivamente aos Vereadores, no exercício de suas atribuições legislativas, avaliar a adequação da medida em relação aos interesses públicos, observando as formalidades legais e regimentais aplicáveis.

Outrossim, é oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem as Comissões Permanentes desta Casa Legislativa.

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este projeto de lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 65 regimental, mediante manifestação favorável da maioria absoluta do plenário (art. 65, inciso I, alínea o do Regimento Interno).

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 21 de maio de 2025.

**DANIELE CRISTINA DE SOUZA**

Advogada - OAB/SP nº 379.041.