



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 70/2025

EMENDA Nº 01/2025

PROPONENTE: VEREADORES ANDERSON TOMIO MAEDA, CLÁUDIO DE GOIS VEIRA JÚNIOR, DANILO ROGÉRIO APARECIDO DE JESUS, ISABEL TAVARES DE CARVALHO RUGINE, VAGNER BATISTA DE OLIVEIRA, KARLA TATHIANE NISHI PADULA PAGIANOTTO E LUIZ ANTONIO BRISOLA.

REQUERENTE: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Assunto: Emenda referente ao Projeto de Lei nº 27/2025 que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro do ano de 2026, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, a Emenda nº 01/2025 de autoria dos Vereadores acima citados, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

Trata-se de análise jurídica da Emenda nº 01/2025 ao Projeto de Lei nº 27/2025, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 do Município de Pilar do Sul. A emenda objetiva alterar o §3º do art. 9º do projeto original estabelecendo que:

“A reserva de contingência para atendimento das emendas impositivas dos vereadores corresponderá ao percentual de 1% (um por cento) a 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, conforme o art. 160-A da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul.”

Além disso, inclui novo artigo para prever a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, ressalvadas as hipóteses legais e técnicas de impedimento, nos termos do referido art. 160-A da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.



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



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.

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



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



Preliminarmente, é importante destacar que a elaboração legislativa exige o cumprimento de procedimentos e normas redacionais específicas, conhecidas como técnica legislativa. Isso se deve ao fato de que o ordenamento jurídico se fundamenta na linguagem, o que torna essencial o uso adequado do vernáculo para assegurar a clareza e a eficácia das normas, além de garantir a segurança jurídica.

Nesse sentido, verifica-se que a Emenda analisada não apresenta inconsistências de redação, estando em conformidade com os preceitos da técnica legislativa. O texto é claro, coerente e objetivo, respeitando os princípios de generalidade, abstração e efeito vinculante — características essenciais de qualquer norma jurídica.

As alterações propostas permanecem dentro da estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e atendem aos critérios estabelecidos pelo art. 4º da Lei Complementar nº 95/1998, que exige clareza, precisão e ordenação lógica na redação das leis.

A renumeração dos dispositivos da LDO, sugerida na emenda, não compromete a compreensão do texto original e está de acordo com os padrões da técnica legislativa.

Por fim, observa-se o atendimento aos requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2017. Eventuais ajustes de grafia, concordância ou formatação poderão ser realizados na redação final, desde que mantido o conteúdo substancial da proposta.

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 artigo 30, inciso I, da CF/88, “*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*”.



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



No mesmo sentido, o artigo 11, inciso I, da LOM 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)”¹.

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.

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

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, nos termos do art. 233, §1º, VI, do Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal de Pilar do Sul, os vereadores detêm competência formal e iniciativa para apresentar emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Trata-se de prerrogativa inerente à função legislativa, amplamente reconhecida pela jurisprudência constitucional e pelos manuais de processo legislativo.

Portanto, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura da Emenda nº 01/2025, uma vez que apresentada por autoridade competente, nos termos do art. 277 do RI da Câmara Municipal de Pilar do Sul.

4.2 – Da constitucionalidade do projeto.

Quanto à constitucionalidade do projeto, não há óbice jurídico, visto que foi respeitado o mesmo rito do Projeto original e também o que dispõe o RI desta Casa de Leis.

Logo, o projeto em análise atende tanto o requisito material e o formal para a sua propositura.

4.3 – Da legalidade da propositura da Emenda.

No que se refere à **LEGALIDADE**, **esta não está comprometida**, tendo em vista que o conteúdo da presente Emenda não esvai o conteúdo do projeto nem tampouco despesas sem origem orçamentária, portanto não há ilegalidade na sua proposição.

¹ 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



Além disso, as alterações sugeridas na Emenda tem o intuito de aperfeiçoar o projeto original para melhor atender ao interesse público.

A fixação de um percentual da receita corrente líquida (RCL) destinado à reserva de contingência para viabilizar a execução das emendas impositivas encontra pleno respaldo jurídico, desde que observadas às diretrizes da LOM e da CF/88. A proposta é consentânea com o art. 160-A da LOM, que, presumivelmente, institui o regime de emendas impositivas de forma semelhante ao modelo do art. 166, §11 e seguintes da CF/88.

Em âmbito federal, o STF já afirmou a constitucionalidade das emendas impositivas ao orçamento, desde que observadas às vedações de execução e os limites da responsabilidade fiscal (ADI 5595/DF, Rel. Min. Luiz Fux).

A reserva de contingência, por sua natureza, visa acautelar as execuções orçamentárias diante de incertezas e riscos fiscais. Contudo, nada impede que parte dela seja, com previsão expressa, vinculada a um fim específico, como é o caso do atendimento às emendas parlamentares, desde que isso seja feito no âmbito da LDO, conforme exigem o art. 165, §2º, da CF/88 e os princípios da legalidade e transparência.

Outrossim, a inclusão de dispositivo que determina a obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas parlamentares é medida compatível com a Constituição Federal, desde que acompanhada das condições e limitações também previstas no texto constitucional. A CF/88 estabelece, no art. 166, §11, que a execução obrigatória está condicionada à disponibilidade financeira e ao cumprimento dos requisitos técnicos.

Analogamente, a emenda ora analisada respeita esse modelo, remetendo expressamente às disposições do art. 160-A da Lei Orgânica do Município, o qual se presume que incorpore as cautelas e exceções necessárias (como impedimentos de ordem técnica ou legal).

Nesse sentido, a jurisprudência do STF reconhece que "o Poder Legislativo pode condicionar parte do orçamento à execução obrigatória das emendas individuais, desde que respeitado o teto estabelecido pela norma e as possibilidades financeiras do ente" (ADI 5595/DF, cit.).

Logo, nos termos de toda a legislação aplicável à espécie – Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno desta Câmara de Leis – **a Emenda é legal e constitucional.**

5. CONCLUSÃO



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



Diante do exposto, esta Procuradoria Legislativa manifesta-se pela **legalidade e constitucionalidade da emenda nº 01/2025**, visto que constam todos os documentos necessários para a sua propositura e que estão disponíveis para análise dos nobres Vereadores.

Quanto ao mérito da proposição da Emenda 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. 56 da Lei Orgânica Municipal, mediante manifestação da maioria absoluta do plenário.

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, 25 de junho de 2024.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Advogada - OAB/SP nº 379.041.