



PARECER JURÍDICO Nº 97/2026

Referência: Emendas ao PL 29/2026-E

Autoria: Vereador Mateus Taraborelli Foina

Assunto:

1. Emenda nº 001/2026-L - Modificativa ao Projeto de Lei Nº 029/2026-E, de 02/03/2026, que “Institui o Código de Ética dos Conselhos Municipais e estabelece normas gerais de conduta, responsabilidade e procedimento disciplinar aplicáveis aos conselheiros municipais”.
2. Emenda nº 002/2026-L - Aditiva ao Projeto de Lei Nº 029/2026-E, de 02/03/2026, que “Institui o Código de Ética dos Conselhos Municipais e estabelece normas gerais de conduta, responsabilidade e procedimento disciplinar aplicáveis aos conselheiros municipais”.

Ementa: EMENDAS AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. EMENDA MODIFICATIVA. EMENDA ADITIVA. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. IMPROPRIEDADE NA REDAÇÃO LEGISLATIVA. INCLUSÃO DE ART. X.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica das Emendas nº 001/2026-L e nº 002/2026-L ao Projeto de Lei nº 029/2026-E, ambas de autoria do Ilustre Vereador Mateus Taraborelli Foina, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Justificativas; **2.** Minutas das Emendas.

A Emenda Modificativa nº 001/2026-l tem como objetivo precípuo, nos termos do Projeto, promover ajustes relevantes no Projeto de Lei nº 029/2026-E, aperfeiçoando sua redação e assegurando maior equilíbrio entre a

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

necessária disciplina normativa dos Conselhos Municipais e a preservação das garantias institucionais de seus membros. Consta, *in verbis*:

No que se refere ao art. 15, as alterações propostas visam conferir maior objetividade e segurança jurídica às hipóteses de vedação, evitando interpretações excessivamente subjetivas que possam restringir indevidamente a atuação dos conselheiros. A adequação do inciso I permite a menção legítima à condição de conselheiro em contextos informativos, enquanto a alteração do inciso II elimina expressão aberta que poderia ensejar interpretações arbitrárias.

A modificação do parágrafo único do art. 10 promove aprimoramento técnico, ampliando o alcance normativo do termo de compromisso, de modo a integrar não apenas o Código de Ética, mas também as demais normas aplicáveis aos respectivos Conselhos.

No tocante ao procedimento ético-disciplinar, as alterações dos arts. 23, 24 e 25 visam conferir maior robustez jurídica ao processo, estabelecendo critérios mínimos de admissibilidade das denúncias, exigência de fundamentação das decisões e garantias efetivas de contraditório e ampla defesa.

A redação proposta evita a instauração de processos com base em denúncias genéricas ou desprovidas de materialidade, além de assegurar a imparcialidade na composição das comissões e condições adequadas para o exercício do direito de defesa.

Dessa forma, a emenda fortalece a segurança jurídica, previne distorções na aplicação das normas disciplinares e contribui para a estabilidade institucional dos Conselhos Municipais.

Já a emenda Aditiva nº 002/2026-L almeja fortalecer o caráter representativo, democrático e transparente dos Conselhos Municipais, assegurando maior alinhamento entre a atuação dos conselheiros e os interesses da sociedade civil. Retira-se, ainda, da Justificativa:

A inclusão de dispositivo que estabelece a prestação de contas periódica às entidades representadas contribui para ampliar a transparência e garantir a efetiva comunicação entre o colegiado e a base social, reforçando a legitimidade da atuação dos conselheiros.

Além disso, a previsão de que as vagas pertencem às entidades, e não aos indivíduos, reafirma a natureza institucional da representação, evitando personalização indevida da função e assegurando coerência entre indicação formal e atuação prática.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A disciplina da perda de vínculo com a entidade representada e os requisitos formais para comprovação da representação também contribuem para maior segurança jurídica, prevenindo questionamentos e fortalecendo a governança dos Conselhos. Dessa forma, a emenda aprimora o projeto, reforçando a participação social, a transparência e a legitimidade institucional dos Conselhos Municipais.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Por força do princípio da separação de Poderes, que deve ser aplicado de acordo com o nosso sistema de freios e contrapesos, existem limites objetivos ao poder de emenda da Câmara Municipal aos Projetos de Lei de iniciativa do Prefeito Municipal, notadamente quando:

1. Gerem aumento de despesa nas proposições de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ressalvadas as exceções instituídas pelo legislador constituinte originário;
2. Não possuam pertinência temática com o respectivo projeto de lei.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de que *"a lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos introduzidos não sejam destituídos de pertinência temática com o projeto original nem acarretem aumento de despesa"*. (Adin-MC 2.322-AL)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Outro fato relevante é que, quando se trata de projeto de iniciativa reservada ao Poder Executivo, as modificações propostas pelo Poder Legislativo não podem regulamentar a Lei, porquanto não está de acordo com a sistemática constitucional. Cabe ao Poder Executivo, na sua função de execução das leis, por meio de Decreto, sendo certo que esse ato administrativo não passa pelo crivo do Poder Legislativo.

Portanto, em princípio, não existe vedação constitucional para que haja a apresentação das emendas parlamentares, senão vejamos. A Emenda nº 001/2026-L propõe a seguinte alteração:

PROJETO INICIAL	PROJETO EMENDADO
Art. 15. É vedado ao conselheiro: I – utilizar a condição de conselheiro para promoção pessoal ou político-partidária; II – divulgar informações falsas ou distorcidas sobre atos da administração pública;	Art. 15 [...] I – utilizar a condição de conselheiro para promoção pessoal ou político-partidária, ressalvada a menção meramente informativa ou curricular à condição presente ou pretérita de integrante de Conselho Municipal, desde que não implique obtenção de vantagem indevida ou atribuição indevida de posicionamento institucional do colegiado; II – divulgar informações falsas sobre atos da administração pública;
Art. 10 [...] Parágrafo único. O termo de compromisso conterà declaração expressa de ciência das responsabilidades inerentes à função de conselheiro e de observância das normas de conduta previstas neste Código.	Art. 10 [...] Parágrafo único. O termo de compromisso conterà declaração expressa de ciência das responsabilidades inerentes à função de conselheiro, de observância das normas de conduta previstas neste Código e das demais normas aplicáveis ao respectivo Conselho Municipal.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

<p>Art. 23. Recebida a denúncia, o Presidente do Conselho realizará análise preliminar de admissibilidade.</p>	<p>Art. 23. O processo ético-disciplinar terá início mediante denúncia ou representação apresentada por escrito e acompanhada de elementos mínimos de materialidade.</p> <p>§1º A denúncia será protocolada junto à Secretaria do Conselho ou órgão equivalente responsável pelo apoio administrativo.</p> <p>§2º Recebida a denúncia, será encaminhada à Comissão de Ética para análise preliminar de admissibilidade.</p> <p>§3º Não havendo Comissão de Ética permanente, o Conselho deliberará, na primeira reunião subsequente, sobre a admissibilidade da denúncia e, sendo o caso, sobre a constituição de Comissão específica.</p>
<p>Art. 24. Admitida a denúncia, será constituída Comissão de Ética composta por três membros do Conselho.</p>	<p>Art. 24. A análise de admissibilidade terá por finalidade verificar:</p> <p>I – a descrição objetiva dos fatos;</p> <p>II – a existência de elementos mínimos que indiquem possível infração ética.</p> <p>§1º A inadmissão da denúncia deverá ser fundamentada.</p> <p>§2º Admitida a denúncia, será instaurado processo ético-disciplinar e designada Comissão de Ética composta por três membros do Conselho, assegurada, sempre que possível, a representação plural.</p> <p>§3º O conselheiro denunciado não poderá</p>

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

	integrar a Comissão.
Art. 25. O conselheiro acusado será notificado para apresentar defesa no prazo de 10 (dez) dias.	Art. 25. O conselheiro acusado será notificado para apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Já a Emenda nº 002/2026-L propõe a seguinte inclusão:

PROJETO EMENDADO	
Art. 12 [...]	
IX – prestar contas periodicamente das atividades exercidas no Conselho à entidade ou ao segmento social que representa, garantindo o fluxo de informações entre o colegiado e a base social.	
Art. X. As vagas destinadas à sociedade civil organizada pertencem às respectivas entidades, sendo o exercício da função de conselheiro ato de representação institucional.	
§1º A perda do vínculo formal ou associativo entre o conselheiro e a entidade que o indicou implica na vacância automática do cargo, devendo a entidade comunicar o fato ao Conselho no prazo de até 10 (dez) dias úteis.	
Art. 8º [...]	
§3º A representação de classe será formalizada mediante ofício da entidade legalmente constituída, acompanhado de documentação que comprove a legitimidade da indicação.	
§4º A representação de usuários deverá ser instruída com a ata do fórum, conferência ou assembleia de eleição do segmento, contendo lista de presença e identificação dos participantes.	

Por sua vez, a capacidade de emendar Projetos de Lei é habilidade intrínseca dos agentes políticos do Poder Legislativo. Por este motivo, é que o agente político do Legislativo pode propor emendas em qualquer projeto, independentemente se iniciou ou não o processo legislativo ou se a matéria é reservada a outros atores.



No entanto, o poder de emenda não é irrestrito, há regras a serem respeitadas, sob pena de lesão a independência dos poderes. Desta forma, não restam dúvidas de que o legislativo pode emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo, desde que respeitados os paradigmas descritos pelo Supremo Tribunal Federal.

Fato é que o Poder Legislativo ao propor as Emendas nº 001/2026-L e 002/2026-L, no meu entender, não usurpam a competência privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre matérias administrativas, como criação de cargos ou aumento de despesa, guardam pertinência temática e visam, única e exclusivamente:

1. Aperfeiçoar a redação; assegurando maior equilíbrio entre a necessária disciplina normativa dos Conselhos Municipais e a preservação das garantias institucionais de seus membros.
2. Fortalecer o caráter representativo, democrático e transparente dos Conselhos Municipais, assegurando maior alinhamento entre a atuação dos conselheiros e os interesses da sociedade civil.

***In casu*, verifico, impropriedade na redação legislativa porquanto uma das inclusões propostas pela Emenda Aditiva nº 002/2026-L ao Projeto de Lei Nº 029/2026-E acrescenta o art. X, sem especificar de fato sua numeração.**

Ante o exposto, e considerando os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais analisados, esta Procuradoria entende que as emendas se revelam material e formalmente constitucional. Ressalva-se, contudo, a necessidade de ajuste pontual na redação, conforme argumento supracitado.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente às Emendas Parlamentares, uma vez que observada a ressalva legislativa na Emenda Aditiva nº 002/2026-L**, que deverão ser encaminhadas para a Comissão Permanente de “Constituição, Justiça e Redação”, para fins de emissão de Parecer.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 23 de março de 2026.

Mara Augusta Ferreira Cruz
Procuradora Jurídica