



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Emenda N° 3 ao Projeto de Lei N° 48/2026

(EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 48/2026)

Adiciona o §2° do Art. 3° do Projeto de Lei n° 48/2026, renomeando o parágrafo único em §1°, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3° [...]

§1°. [...]

§2°. A elaboração da proposta orçamentária buscará observar o princípio da democracia participativa, priorizando, na medida da disponibilidade financeira e viabilidade técnica, as demandas eleitas pela população através do Orçamento Participativo e das Audiências Públicas (Anexo VI), especialmente em áreas de vulnerabilidade social.”

Sala das Sessões “Vereador Santo Róttoli”, 19 de maio de 2026.

(assinado digitalmente)

VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

VEREADOR
ERNANI

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa institucionalizar a democracia participativa no ciclo orçamentário de Mogi Mirim, em estrita observância aos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria.

Sabe-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como função constitucional precípua estabelecer as metas e prioridades da administração pública (Art. 165, § 2º da CF/88):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]
§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 sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Observa-se que o §º do art. 3º, tal qual proposto, limita-se a uma menção genérica à transparência, carecendo de um comando que institucionalize a participação popular direta no ciclo orçamentário. A presente emenda modificativa visa, portanto, densificar o princípio democrático, prevendo a priorização das demandas eleitas através do Orçamento Participativo e das Audiências Públicas, harmonizando o planejamento técnico com a vontade popular.

A modificação proposta encontra arrimo no **Princípio da Democracia Participativa**, previsto no parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, que estabelece que o poder emana do povo e por ele é exercido diretamente ou por meio de representantes:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 - art. 48, §1º, I) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) impõem a participação popular e a realização de audiências públicas como condições de eficácia e legitimidade da gestão fiscal:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§1º A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Neste cenário de densificação normativa, exsurge cristalino que a presente emenda não inova de forma abrupta na ordem administrativa local; ao revés, confere máxima efetividade ao princípio da boa-fé objetiva e ao princípio da legítima expectativa, porquanto o **Orçamento Participativo já se encontra formalmente registrado perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) como compromisso programático do plano de governo do próprio Chefe do Poder Executivo.**

Cuida-se, portanto, da aplicação do brocardo *venire contra factum proprium non potest*, vedando-se que a municipalidade adote comportamento contraditório ao rechaçar no plano legal aquilo que já chancelou e submeteu ao controle externo da Corte de Contas.

Avançando sobre o substrato finalístico da norma, a positivação dessa diretriz atende ao princípio da eficiência e ao princípio da transparência ativa, previstos no art. 37, *caput*, da Lei Maior¹, bem como ao mandamento nuclear de incentivo à participação popular encartado no art. 48, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme já exposto.

Ao prever expressamente tal mecanismo, o legislador municipal cumpre o dever de cooperação e o princípio da legalidade, transformando o estímulo abstrato da lei complementar federal em instrumento dotado de sindicabilidade e eficácia jurídica plena (*utitas publica*),

¹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



garantindo que o planejamento orçamentário não seja uma peça de ficção, mas o reflexo da soberania popular mitigadora das desigualdades locais.

Ademais, a presente emenda harmoniza o ordenamento jurídico pátrio com o bloco de convencionalidade internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 21, consagra o direito de toda pessoa de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos:

Artigo 21°

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto

De igual modo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 25, alínea 'a') e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (artigo 23, item 1, alínea 'a'), ambos ratificados pelo Brasil, asseguram aos cidadãos o direito e a oportunidade de participar na condução dos assuntos públicos:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;

ARTIGO 23

Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da direcção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

Tal compromisso é reforçado pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especificamente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, meta 16.7, que conclama as nações a garantirem a tomada de decisão inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

A inclusão do Orçamento Participativo como diretriz na LDO materializa o **Princípio da Soberania Popular** e o **Princípio da Publicidade**, garantindo que o orçamento municipal deixe de ser um mero balanço contábil para tornar-se um instrumento de transformação social, especialmente nas áreas de vulnerabilidade.

Fundamenta-se, assim, tal pretensão no **Princípio da Justiça Distributiva**, assegurando que a alocação dos recursos escassos observe as prioridades reais da comunidade. Aplica-se, também, o preceito *salus populi suprema lex esto* (a salvação do povo seja a suprema lei), de sorte que a priorização das demandas populares nas diretrizes orçamentárias é o cumprimento do dever ético-jurídico do Estado em promover o bem-comum.

A emenda, portanto, não apenas é lícita, como é necessária para adequar a LDO aos modernos parâmetros de governança pública e controle social, reforçando o *status quo* democrático deste Município.

De mais a mais, é salutar evidenciar a completa ausência de impedimento de aprovação da presente emenda, considerando não incidir vício qual seja.

Afinal, diferente de normas que criam órgãos ou aumentam despesas de forma impositiva e imediata, esta emenda estabelece uma diretriz de planejamento. Conforme o entendimento consolidado do **Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de Repercussão Geral**:

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. (STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Ainda, o STF reafirmou que mesmo nos casos de mero aumento de despesa não atrai a iniciativa privativa do Executivo. A decisão destaca que as hipóteses de reserva de iniciativa não admitem interpretação extensiva, sob pena de ofensa à separação dos poderes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI 10.166/2017 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, NA PARTE EM QUE ACRESCENTOU OS INCISOS I E II AO § 1º DO ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 8.428/2003. AUMENTO DO TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR ESTADUAIS. CARACTERIZAÇÃO DOS VALORES NOMINAIS DE CONDENAÇÕES PROVENIENTES DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA QUE TENHAM NATUREZA ALIMENTAR COMO OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO DO VETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A PROJETO DE LEI APÓS O PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 66, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE CADUCIDADE OU PRECLUSÃO. FIXAÇÃO DO TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS PARA FINS DE PAGAMENTO INDEPENDENTEMENTE DE PRECATÓRIOS. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MERO AUMENTO DE DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO ATRAI A INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PAGAMENTO DE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO MEDIANTE REQUISICÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ESTRITA DAS BALIZAS FIXADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AOS LEGISLADORES ORDINÁRIOS DE CADA ENTE FEDERATIVO COMPETE TÃO SOMENTE FIXAR OS VALORES-TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. IMPOSSIBILIDADE DA AMPLIAÇÃO DA DISPENSA DE PRECATÓRIOS PARA OUTRAS HIPÓTESES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. (STF - ADI: 5706 RN, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/02/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-03-2024 PUBLIC 13-03-2024)

Também, o Tribunal de Justiça de São Paulo aplicou o Tema 917 do STF para validar lei de iniciativa parlamentar, reforçando que normas que estabelecem diretrizes sem criar cargos ou secretarias são constitucionais.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SOCORRO - Lei Municipal nº 4.923/25, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da análise periódica da água utilizada nas escolas municipais localizadas na zona rural do município - Ausência de vício de iniciativa - Norma que não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco cria secretarias ou órgãos da administração - Tema 917 do STF - Existência, porém, de dispositivos que interferem na esfera da gestão administrativa - §§ 1º e 2º do art. 1º e art. 4º da lei impugnada - Estipulação de prazos e atribuição de responsabilidades a órgãos específicos do Poder Executivo - Ofensa à separação dos poderes caracterizada - Precedentes. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22864132720258260000 São Paulo,

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Relator: Afonso Faro Jr., Data de Julgamento: 17/12/2025,
Órgão Especial, Data de Publicação: 18/12/2025)

Frisa-se que como a emenda não cria secretarias, não altera cargos e não modifica o regime dos servidores, ela é plenamente constitucional sob a ótica da iniciativa parlamentar.

Também, a emenda utiliza-se da natureza programática e diretiva, preservando a discricionariedade do Poder Executivo. Ao incluir a cláusula de salvaguarda "na medida da disponibilidade financeira e viabilidade técnica", a proposição respeita a autonomia do Prefeito na gestão dos recursos, afastando qualquer alegação de "engessamento" da máquina pública ou violação ao princípio da Separação de Poderes (Art. 2º da CF/88).

Ademais, a doutrina pátria reforça a importância da presente emenda. Na obra *Constitucionalismo Achado na Rua*, os autores defendem o Orçamento Participativo (OP) como uma forma de rebalancear a democracia representativa e a participativa, focando na reversão de prioridades para os setores mais carentes:

"O OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica [...] que privilegia os setores mais carentes da população." (LEMONS, Eduardo et al. *A Democracia Achada na Rua: O Orçamento Participativo Como Uma Proposta de Discussão Popular dos Gastos Públicos e Espaço de Fala dos Sujeitos Coletivos de Direito In: LEMONS, Eduardo et al. Constitucionalismo Achado na Rua: Uma Contribuição à Teoria Crítica do Direito e dos Direitos Humanos Constitucionais*. Editora Lumen Juris. 2024).

Também, **Thiago Marrara** aborda a gestão democrática e a participação popular como princípios dos serviços públicos e da administração, conectando-os à eficiência e ao interesse público:

"A participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes." (MARRARA, Thiago. *Manual de Direito Administrativo*. v. 2. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2025).

Em harmonia, **Paulo Roberto de Figueiredo Dantas** destaca que a participação popular no planejamento municipal é um preceito constitucional (Art. 29, XII) e que o Estatuto da Cidade torna essa gestão obrigatória:



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



"A participação popular e a realização de audiências públicas [são] condições de eficácia e legitimidade da gestão fiscal [...] como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal." (DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2025).

Ora, a participação popular no orçamento não é apenas uma escolha política, mas um dever legal. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), em seu Art. 44, estabelece a obrigatoriedade da gestão orçamentária participativa como condição para a gestão democrática da cidade. Ademais, a Constituição Federal, em seu Art. 29, inciso XII, prevê a *"cooperação das associações representativas no planejamento municipal"*:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

A emenda, portanto, é juridicamente hígida, politicamente necessária e socialmente justa. Ela transforma o orçamento em um instrumento vivo de cidadania, garantindo que os investimentos cheguem onde a população mais precisa, especialmente nas áreas de vulnerabilidade social, sem ferir qualquer norma de Direito Financeiro ou Administrativo.

Portanto, ao propor que as demandas eleitas pela população tenham prioridade, este Parlamento está exercendo sua competência típica de planejamento orçamentário, não havendo que se falar em invasão de competência do Poder Executivo.

Pelo exposto, acreditando na humanidade existente em cada Edil e que, de fato, se importam com os munícipes de Mogi Mirim, submetemos esta emenda à apreciação dos nobres pares.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=2R2X27GTW9K78K4Z>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - 2R2X-27GT-W9K7-8K4Z