

CONSULTA JURÍDICA n. 144/2026

Consulente: Câmara Municipal de Mogi Mirim/SP

Assunto: Alteração do § 5º do art. 19, do art. 45 e dos §§ 8º a 20 do art. 139 da Lei Orgânica Municipal. Emendas parlamentares individuais de execução obrigatória. Eleição da Mesa Diretora. Convocação de suplentes. Constitucionalidade. Legalidade. Técnica legislativa.

DIREITO CONSTITUCIONAL, MUNICIPAL E FINANCEIRO. PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 01/2026. MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM. ALTERAÇÃO DO § 5º DO ART. 19, DO ART. 45 E DO ART. 139 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA. LIMITE DE 1,55% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. DESTINAÇÃO MÍNIMA ÀS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. EXECUÇÃO EQUITATIVA E IMPESSOAL. IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA OU LEGAL. TRANSPARÊNCIA, RASTREABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA PARA O SEGUNDO BIÊNIO. AUTONOMIA ORGANIZACIONAL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE DE VEREADOR. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO REDACIONAL E COMPATIBILIZAÇÃO COM O REGIME CONSTITUCIONAL APLICÁVEL. OBSERVÂNCIA DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO PROCEDIMENTO QUALIFICADO DE ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA. POSSIBILIDADE DE REGULAR PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2026, apresentado no âmbito da Câmara Municipal de Mogi Mirim, que promove alterações em três núcleos normativos distintos da Lei Orgânica Municipal.

O primeiro, de maior extensão, modifica o art. 139 para disciplinar o regime jurídico das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual, estabelecendo limite percentual, destinação mínima de recursos para ações e serviços públicos de saúde, execução obrigatória, critérios de equidade, hipóteses de impedimento técnico ou legal, procedimentos para substituição e remanejamento, mecanismos de transparência, rastreabilidade e prestação de contas.

O segundo núcleo altera o § 5º do art. 19, estabelecendo que a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio seja realizada na primeira quinzena do mês de novembro do segundo ano da legislatura, com posse em 1º de janeiro do ano subsequente.

Finalmente, o terceiro núcleo modifica o art. 45 da Lei Orgânica para disciplinar as hipóteses de convocação de suplente de Vereador, especialmente em situações de licença, afastamento por motivo de saúde, exercício de determinadas funções no Poder Executivo e vacância definitiva do mandato.

É o relatório.

II – DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E DO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO

A Constituição Federal reconhece expressamente aos Municípios autonomia política, administrativa, financeira e normativa, compreendendo a prerrogativa de auto-organização mediante Lei Orgânica.

Nos termos do art. 29 da Constituição Federal, o Município rege-se por Lei Orgânica, aprovada pela Câmara Municipal mediante procedimento legislativo qualificado, observados os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do respectivo Estado.

Consequentemente, as matérias referentes à organização e funcionamento da Câmara Municipal, eleição de seus órgãos diretivos, exercício dos mandatos parlamentares, convocação de suplentes e disciplina orçamentária municipal inserem-se, em princípio, no espaço constitucionalmente reconhecido à autonomia municipal.

A competência legislativa municipal, contudo, não é absoluta. O exercício do poder de auto-organização deve observar os princípios constitucionais estruturantes, as normas gerais de direito financeiro, as regras de responsabilidade fiscal e, quando juridicamente aplicável, os parâmetros constitucionais de reprodução ou observância obrigatória.

Sob esse aspecto, a proposição encontra fundamento constitucional para sua tramitação, sem prejuízo das ressalvas materiais examinadas a seguir.

III – DO PROCEDIMENTO DE ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA

Tratando-se de alteração da Lei Orgânica Municipal, deverá ser rigorosamente observado o procedimento legislativo qualificado previsto na Constituição Federal e na própria Lei Orgânica de Mogi Mirim.

A Constituição estabelece como parâmetros fundamentais a votação em dois turnos, interstício mínimo de dez dias e aprovação por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Além disso, deverão ser observadas as disposições específicas da Lei Orgânica e do Regimento Interno quanto à iniciativa, tramitação, discussão, votação, redação final e promulgação.

A alteração da Lei Orgânica não se submete à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo, cabendo sua promulgação pelo próprio Poder Legislativo, na forma estabelecida pelo ordenamento local.

IV – DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA

A primeira e mais substancial alteração promovida pelo Projeto recai sobre o art. 139 da Lei Orgânica.

A matéria deve ser examinada à luz do art. 166 da Constituição Federal e da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação, aos entes subnacionais, dos parâmetros constitucionais relacionados às emendas parlamentares impositivas.

A instituição de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória no âmbito municipal mostra-se juridicamente admissível, desde que estruturada em conformidade com os princípios constitucionais pertinentes ao processo orçamentário, equilíbrio fiscal, impessoalidade, transparência, rastreabilidade e execução equitativa.

4.1. Do limite percentual

O § 8º proposto estabelece que as emendas individuais dos Vereadores ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas até o limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior ao encaminhamento do projeto, com distribuição igualitária do montante entre os Vereadores.

O percentual merece fundamentação jurídica específica.

Após a Emenda Constitucional nº 126/2022, o modelo federal passou a estabelecer limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais, repartindo-o, no Congresso Nacional, entre Deputados Federais e Senadores.

A estrutura bicameral federal, evidentemente, não possui reprodução integral no âmbito municipal. Por essa razão, a utilização do percentual de 1,55% para o Poder Legislativo local deve ser compreendida à luz do princípio da simetria e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativa aos limites das emendas parlamentares nos entes subnacionais, e não como simples reprodução literal da estrutura constitucional federal.

Nesse contexto, considerando a orientação jurisprudencial que vem reconhecendo o percentual correspondente às emendas dos Deputados como parâmetro para parlamentos unicamerais subnacionais, reputa-se juridicamente defensável a adoção do percentual de 1,55%, recomendando-se, contudo, que essa fundamentação conste expressamente da justificativa e dos documentos que instruem a tramitação.

4.2. Da destinação à saúde

O § 9º determina que pelo menos 50% do montante global e da cota individual de cada Vereador sejam destinados a ações e serviços públicos de saúde.

A previsão encontra correspondência material no regime constitucional das emendas individuais e apresenta-se adequada.

Também se mostra pertinente a vedação prevista no § 10 quanto à utilização desses recursos para pagamento de pessoal e encargos sociais.

4.3. Da execução obrigatória e equitativa

Os §§ 11 e 12 estabelecem a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações decorrentes das emendas individuais, ressalvados os impedimentos técnicos ou legais, exigindo tratamento equitativo e impessoal.

Trata-se de disciplina juridicamente adequada é especialmente importante para impedir que a execução orçamentária seja utilizada como instrumento de favorecimento ou retaliação política.

A execução equitativa pressupõe critérios objetivos, impessoais e uniformes, independentemente da autoria da emenda, filiação partidária ou posicionamento político do parlamentar.

Sob esse aspecto, o texto proposto merece manifestação favorável.

V – DOS IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA OU LEGAL

O § 13 apresenta rol de situações caracterizadas como impedimentos técnicos ou legais à execução das programações.

A previsão é juridicamente recomendável, pois a natureza impositiva da emenda não transforma a programação parlamentar em obrigação absoluta de pagamento quando sua execução for material, jurídica, técnica ou fiscalmente inviável.

Mostram-se pertinentes, entre outras, as hipóteses relacionadas à incompatibilidade com os instrumentos de planejamento e orçamento; inexistência de objeto suficientemente determinado; ausência de plano de trabalho; falta de projetos, licenças ou documentos indispensáveis; inadequação financeira do objeto; irregularidade do beneficiário; e impossibilidade jurídica, técnica ou operacional.

Importante, entretanto, que os impedimentos jamais sejam empregados de forma genérica.

A Administração deverá demonstrar concretamente a impossibilidade de execução da respectiva programação, mediante decisão administrativa motivada e individualizada.

Nesse sentido, mostra-se especialmente adequada a previsão do § 14, que exige comunicação formal à Câmara Municipal e ao Vereador autor da emenda.

VI – DA TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE

Merece destaque positivo o § 17 proposto.

O dispositivo determina a divulgação individualizada de informações relativas às emendas, contemplando autoria, objeto, finalidade, valor, classificação orçamentária, órgão executor, beneficiário, destinação, localização, processo administrativo, instrumento jurídico, plano de trabalho,

valores empenhados, liquidados e pagos, cronograma de execução, impedimentos e resultados alcançados.

A disciplina é compatível com a evolução recente do controle constitucional das emendas parlamentares.

Transparência, rastreabilidade e identificação da destinação efetiva dos recursos não constituem requisitos meramente formais, mas elementos essenciais de legitimidade do regime de execução obrigatória das emendas.

A previsão deve, portanto, ser preservada.

Também são juridicamente adequadas a vedação à utilização de conta bancária intermediária ou de passagem e a exigência de conta específica quando os recursos forem destinados a entidades privadas sem fins lucrativos.

VII – DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

O § 19 condiciona a execução de programação destinada a entidade privada sem fins lucrativos ao cumprimento da legislação aplicável, à aprovação de plano de trabalho e à utilização de conta bancária específica.

A previsão é correta, mas deve ser interpretada conjuntamente com todo o regime jurídico aplicável às parcerias celebradas pela Administração Pública, especialmente as normas referentes à habilitação da entidade, plano de trabalho, instrumento jurídico adequado, prestação de contas, transparência, ausência de impedimentos e fiscalização.

A simples indicação parlamentar de determinada entidade não gera direito subjetivo ao recebimento dos recursos.

Permanece indispensável o atendimento de todos os requisitos legais aplicáveis à transferência.

VIII – DA ALTERAÇÃO DA DATA DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA

O art. 2º da proposta modifica o § 5º do art. 19 da Lei Orgânica para determinar que a eleição da Mesa Diretora relativa ao segundo biênio seja realizada na primeira quinzena de novembro do segundo ano da legislatura, com posse em 1º de janeiro subsequente.

A matéria situa-se, em princípio, no âmbito da autonomia organizacional do Poder Legislativo Municipal.

A antecipação do processo eleitoral interno, sem antecipação do exercício do mandato da nova Mesa, pode ser justificada por razões de previsibilidade, transição administrativa, continuidade institucional e planejamento das atividades legislativas.

Não se identifica, em tese, incompatibilidade constitucional decorrente exclusivamente da realização da eleição em novembro, desde que sejam preservados o período dos mandatos, a posse na data estabelecida e as demais regras constitucionais e orgânicas pertinentes.

Recomenda-se apenas que a disciplina constante da Lei Orgânica seja posteriormente compatibilizada, se necessário, com o Regimento Interno da Câmara, evitando-se a antinomia entre os dois diplomas.

IX – DA CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE

O art. 3º modifica substancialmente o art. 45 da Lei Orgânica.

A proposta estabelece convocação do suplente nas hipóteses de licença superior a 120 dias, afastamento para tratamento de saúde superior ao mesmo período, exercício de determinados cargos no Executivo e vacância definitiva.

A matéria demanda maior cautela técnica.

A utilização do art. 56, § 1º, da Constituição Federal como referência deve considerar que determinadas regras aplicáveis ao Congresso Nacional não são automaticamente reproduzidas, em sua integralidade, no âmbito municipal.

De outro lado, a disciplina municipal não pode produzir situação incompatível com a Constituição, com a legislação eleitoral e com a preservação da representação parlamentar.

Entende-se juridicamente possível disciplinar, na Lei Orgânica, as hipóteses de convocação do suplente, recomendando-se, contudo, aperfeiçoamento redacional do dispositivo.

A expressão:

“A convocação do suplente ocorre em caráter definitivo ou temporário nas seguintes situações”

poderia ser substituída por redação tecnicamente mais precisa:

“Art. 45. O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura do titular nos cargos previstos nesta Lei Orgânica e de licença ou afastamento do Vereador por período superior a 120 (cento e vinte) dias, observadas as disposições constitucionais e legais aplicáveis.”

Na sequência, podem ser especificadas as hipóteses pertinentes.

Recomenda-se ainda cautela quanto à enumeração demasiadamente específica dos cargos do Poder Executivo que autorizam a convocação, devendo haver perfeita compatibilidade entre o dispositivo e as regras da própria Lei Orgânica que disciplinam a investidura de Vereador em funções no Executivo sem perda do mandato.

X – DA TÉCNICA LEGISLATIVA

Embora a proposição seja materialmente passível de tramitação, são recomendáveis alguns ajustes formais.

Primeiramente, a ementa deve ser corrigida quanto à expressão “§5ª”, substituindo-a por “§ 5º”.

Também se recomenda padronizar as referências legislativas para:

“§ 5º do art. 19”, “art. 45” e “art. 139”.

No art. 45, recomenda-se substituir a utilização de “VEREADOR”, em caixa alta, pela grafia padronizada “Vereador”.

A expressão “perda de mandato (cassação)” também merece aperfeiçoamento, porque a perda de mandato constitui gênero que não se limita necessariamente à cassação.

Sugere-se utilizar simplesmente:

“vacância definitiva do mandato, nos casos previstos na Constituição, na legislação aplicável e nesta Lei Orgânica.”

Recomenda-se, finalmente, revisar pontuação, concordância, uniformidade terminológica e remissões internas antes da votação definitiva.

XI – DA REUNIÃO, EM UMA ÚNICA PROPOSTA, DE MATÉRIAS DISTINTAS

Registra-se que a proposição reúne alterações relativas a três temas autônomos: orçamento impositivo, eleição da Mesa Diretora e convocação de suplentes.

Não se identifica, apenas por essa circunstância, vício constitucional automático.

Todavia, sob a perspectiva da técnica legislativa, transparência do processo deliberativo e segurança jurídica, a reunião de matérias substancialmente distintas em uma única proposta de alteração da Lei Orgânica não representa a solução normativa mais recomendável.

Considerando, entretanto, que todos os temas dizem respeito à organização jurídico-institucional do Município e da Câmara Municipal e que cada alteração poderá ser individualmente examinada durante a tramitação, não se vislumbra impedimento absoluto ao prosseguimento da proposição.

XII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se pela constitucionalidade e legalidade, com ressalvas e recomendações de aperfeiçoamento**, do PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 01/2026, entendendo-se juridicamente possível o seu regular prosseguimento legislativo.

A alteração do art. 139 mostra-se, em linhas gerais, compatível com o regime constitucional das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, especialmente por contemplar execução equitativa, impedimentos técnicos, transparência, rastreabilidade e controle.

Quanto ao percentual de 1,55% da Receita Corrente Líquida, recomenda-se que sua fundamentação seja expressamente vinculada à interpretação constitucional e jurisprudencial aplicável aos parlamentos subnacionais, evitando-se afirmar que se trata de mera reprodução literal do limite global previsto no art. 166 da Constituição Federal.

A alteração da data da eleição da Mesa Diretora apresenta-se juridicamente admissível, no âmbito da autonomia organizacional da Câmara Municipal, recomendando-se posterior compatibilização do Regimento Interno.

A disciplina da convocação de suplentes também se mostra possível, mas recomenda-se o aperfeiçoamento da redação do art. 45, especialmente

para distinguir adequadamente vacância, licença, afastamento e investidura em cargo público, evitando-se conceitos imprecisos ou excessivamente casuísticos.

Recomenda-se, ainda, revisão final de técnica legislativa, especialmente quanto à ementa, padronização terminológica, remissões normativas e redação do art. 45.

Por fim, a aprovação da Emenda à Lei Orgânica deverá observar rigorosamente o procedimento qualificado constitucionalmente exigido, inclusive votação em dois turnos, interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, além das demais exigências estabelecidas pela legislação local.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo/SP, na data da assinatura eletrônica.

DRA. MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA¹

Consultora Jurídica da UNESP

OAB/SP 314.164 | OAB/MG 246.601

¹ Advogada, Contadora n. 1SP305387, Doutora em Educação, Mestre em Direito e Professora Universitária, com atuação em consultoria jurídica e contábil, elaboração de pareceres técnicos, planejamento estratégico e análise de legalidade na gestão pública, integrante do *Repositório Nacional de Mulheres Juristas* do Conselho Nacional de Justiça.