



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Emenda N° 2 ao Projeto de Lei N° 191/2025

(EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N° 191/2025)

Modifica o inciso I, do §1° do Art. 2° do Projeto de Lei n° 191/2025, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2° [...]

§1° [...]

I - a transferência ocorreu há, no mínimo, 10 (dez) anos, contados retroativamente da data de publicação desta Lei, de forma pública e contínua;"

Sala das Sessões "Vereador Santo Róttoli", 8 de maio de 2026.

(assinado digitalmente)

VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

VEREADOR
ERNANI

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 70T5-K89U-DGM0-KR38



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda parlamentar visa conferir densidade normativa e objetividade técnica ao texto do Projeto de Lei nº 191/2025, pautando-se, primordialmente, no **Princípio da Segurança Jurídica** e na proteção da confiança legítima do administrado.

Tem-se que a redação original, ao valer-se da expressão vaga "vários anos", incorre em inadmissível indeterminação, vulnerando o preceito da *lex certa* e abrindo flancos para o arbítrio discricionário, o que afronta diretamente o **Princípio da Impessoalidade** e da **Moralidade Administrativa** insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

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 [...]

A vagueza do prazo sujeita o cidadão à conveniência subjetiva do agente público, em detrimento da estabilidade das relações jurídicas e da previsibilidade necessária ao Estado Democrático de Direito.

Logo, ao fixar o lapso temporal objetivo de 10 (dez) anos, a emenda promove a harmonização do sistema jurídico, adotando critério perfeitamente análogo aos prazos de prescrição aquisitiva da usucapião previstos no ordenamento civilista, sob a égide do brocardo *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*.

Tal medida garante que a regularização pretendida incida apenas sobre situações fáticas verdadeiramente consolidadas pela posse pública e ininterrupta, atendendo ao **Princípio da Razoabilidade** e da **Proporcionalidade**, evitando tanto o favorecimento indevido quanto o *odium auctoritatis*.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o Poder Legislativo possui a prerrogativa de emendar projetos de lei, inclusive os de iniciativa reservada ao Executivo, desde que a emenda guarde **pertinência temática** com a proposição original e não acarrete aumento de despesa. A emenda que visa conferir clareza e objetividade ao texto atende ao dever de aperfeiçoamento legislativo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "in fine")- OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA - DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO - POSSIBILIDADE - LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS - DOCTRINA - PRECEDENTES - MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE - REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE - A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE - O Advogado-Geral da União - que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 - RTJ 131/958 - RTJ 170/801-802, v.g.) - não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (STF - ADI: 1050 SC, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/08/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/08/2018)

Neste julgado, reafirmou-se que o poder de emendar projetos de lei é uma prerrogativa institucional inerente à atividade legislativa. A validade da emenda parlamentar em projetos de iniciativa reservada é condicionada à ausência de aumento de despesa e ao vínculo de afinidade lógica com o objeto da proposição original:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 70T5-K89U-DGM0-KR38



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO TEMA PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 96, II, D, E ART. 125, § 1º, "in fine")- OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA - DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA COMPETÊNCIA MATERIAL E DOS LIMITES TERRITORIAIS DE DIVERSAS VARAS JUDICIAIS - A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO - POSSIBILIDADE - LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS - DOCTRINA - PRECEDENTES - REAFIRMAÇÃO DE CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR MATO-GROSSENSE Nº 313/2008 - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO LEGISLATIVO - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal do diploma legislativo impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE - A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE - O Advogado-Geral da União - que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 - RTJ 131/958 - RTJ 170/801-802, v.g.) - não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (STF - ADI: 4138 MT, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2019)

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 70T5-K89U-DGM0-KR38



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



O Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu que o Poder Legislativo pode propor emendas a projetos de iniciativa privativa do Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja pertinência temática. No caso, a inclusão de mecanismos que não alteram substancialmente o projeto, mas visam sua melhor aplicação, foi considerada constitucional.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA - EMENDA PARLAMENTAR AO PROJETO ORIGINÁRIO - AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL - INCLUSÃO DE MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO - CONSTATAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA - AUSÊNCIA DE AUMENTO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. -Consoante dispõe o artigo 165, inciso II da Constituição Federal, reproduzido no art. 153, inciso II, da Constituição Estadual, a iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo -Cabe ao Poder Legislativo, por sua vez, deliberar sobre as leis orçamentárias encaminhadas e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta -Não se admite o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (art. 63, I, CR/88), e ainda, tem-se que o projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias pode sofrer emendas no Legislativo (art. 166, § 2º, CR/88), as quais somente podem ser aprovadas nas hipóteses previstas na Constituição Federal e Estadual (art. 166, § 3º, CR/88 e art. 160 da CEMG)-A Suprema Corte já manifestou sobre o tema, assentando que o Poder Legislativo poderá propor emenda ao projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja pertinência temática (ADI 3655 /TO) -Constatado que não houve alteração substancial no texto originário do projeto que deu azo à Lei nº 2.500/2022 do Município de Conselheiro Pena, mas tão somente a inclusão dos mecanismos de fiscalização que os representantes do Poder Legislativo entenderam necessários para o cumprimento do dever que lhes incumbe, afastando-se a alegação de ausência de pertinência temática e restando ausente a constatação de oneração indevida ao erário ou usurpação de competências, imperioso julgar improcedente a presente ação de inconstitucionalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 22673611320228130000, Relator: Des.(a) Wanderley Paiva, Data de Julgamento: 31/05/2023, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 31/05/2023)

E a doutrina pátria é clara ao apontar:

"Outrossim, definições mais específicas, claras e objetivas poderiam cumprir mais satisfatoriamente o objetivo de garantir segurança jurídica, uma vez que conduziriam a atuação do gestor, administrador, controlador e magistrado, trazendo estabilidade e previsibilidade ao exercício de suas funções." (PIRES, Maria Coeli Simões; NETO, Eurico Bitencourt; GUIMARÃES, Dayana Alves. Segurança Jurídica e Controle da Administração. Belo Horizonte: Del Rey, 2022)

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 70T5-K89U-DGM0-KR38



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



"A grande dificuldade na sistemática antiga era saber como se poderia interpretar um fato em relação à norma que era amplíssima. A norma veiculada na redação original (...) trazia um conjunto de princípios e de conceitos jurídicos indeterminados que geravam grandes incertezas quanto à sua aplicabilidade." (NASCIMENTO, Bruna Barbosa de Góes. A Nova Sistemática da Improbidade Administrativa: Garantismo e Segurança Jurídica. Editora Lumen Juris, 2023)

"A certeza na aplicação da norma (...) para todos os seus destinatários é que garante o império da lei. (...) a legalidade (...) passa a significar (...) a segurança diante da arbitrariedade da falta de regras, uma vez que esta se revela pela segurança da regra." (RIBEIRO, Ricardo Lodi. A Segurança Jurídica do Contribuinte. 2ª Ed. Editora Lumen Juris, 2023)

"Cabe assinalar, nesse ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica." (LOPES FILHO, Juraci Mourão. Competências Federativas. Editora Foco, 2024)

Portanto, a objetivação do interstício temporal é medida de rigor para assegurar a **Legalidade Estrita** e a **Isonomia**, impedindo que interpretações flutuantes substituam o comando abstrato e geral da lei, prestigiando-se, assim, o *favor possessionis* em harmonia com a função social da propriedade e a supremacia do interesse público.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 70T5-K89U-DGM0-KR38



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=70T5K89UDGM0KR38>, 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: 70T5-K89U-DGM0-KR38

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - 70T5-K89U-DGM0-KR38