



PARECER N. 180/2025

Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 02/2025

Protocolo n. 10366/2025

Assunto: Proposta de Emenda à Lei Orgânica que *“altera a redação dos artigos 18 e 23 da Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista, para dispor sobre o prazo de licença de Vereador e sobre a convocação de suplente, em simetria com a Constituição Federal.”*

Ementa:

1. **Iniciativa parlamentar.** Constitucionalidade formal. Inexistência de usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Proposição que disciplina a organização e o funcionamento da Câmara Municipal e o estatuto de seus membros (regime de licença e convocação de suplente), matéria estranha à iniciativa legislativa reservada ao Executivo.
2. **Competência legislativa.** Matéria que se insere na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), por dizer respeito à organização e ao funcionamento do Poder Legislativo municipal.
3. **Mérito.** Constitucionalidade material verificada. Proposta que alinha a Lei Orgânica Municipal ao modelo estabelecido no art. 56 da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do princípio da simetria. Inexistência de violação à separação dos poderes.
4. **Conclusão.** Pela constitucionalidade e plena viabilidade jurídica da proposição, com opinião pela admissão da Proposta de Emenda à Lei Orgânica.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Proposta de Emenda à Lei Orgânica, de autoria do Colegiado de Vereadores, que *“altera a redação dos artigos 18 e 23 da Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista, para dispor sobre o prazo de licença*



de Vereador e sobre a convocação de suplente, em simetria com a Constituição Federal.”.

A justificativa que acompanha a Proposta de Emenda à Lei Orgânica ressalta que:

“A presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica visa aprimorar as regras de licenciamento dos Vereadores e de convocação dos suplentes, adequando a legislação municipal à Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A alteração do art. 18, inciso III, estabelece um prazo máximo de 120 dias por sessão legislativa para a licença destinada a tratar de interesse particular, espelhando a regra disposta no art. 56, II, da Constituição Federal para os parlamentares federais. A medida prestigia o princípio da simetria e confere clareza aos limites do afastamento.

A nova redação do art. 23 condiciona a convocação do suplente aos afastamentos por prazo superior a 120 dias. Tal alteração está em consonância com a mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 7251 e 7257: (...)

A combinação das duas alterações resulta em um sistema coeso: o vereador pode se licenciar para tratar de interesse particular por até 120 dias sem que isso acarrete a convocação de seu suplente. A convocação ocorrerá apenas em afastamentos de maior duração, como por motivo de saúde ou para assumir cargos no Poder Executivo, otimizando a gestão dos mandatos e garantindo a estabilidade dos trabalhos legislativos.

Dessa forma, a aprovação desta emenda alinha a Lei Orgânica à mais alta Corte de Justiça do país e à própria Constituição da República, conferindo máxima segurança jurídica aos atos da Câmara Municipal.”

É a síntese do necessário. Opino.



2. PARECER

2.1. Da espécie legislativa

A Lei Orgânica é a norma fundamental que rege o Município, estabelecendo a estrutura e as competências dos Poderes Executivo e Legislativo, os direitos e deveres dos cidadãos e as diretrizes para as políticas públicas locais.

Pelo **princípio do paralelismo das formas**, qualquer alteração em seu texto deve ser realizada por meio de um processo legislativo especial e solene, distinto do processo de elaboração das leis ordinárias e complementares.

O artigo 141, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Câmara Municipal, e o próprio texto da Lei Orgânica do Município preveem a figura da Emenda à Lei Orgânica como o instrumento adequado para sua modificação.

Portanto, a espécie legislativa escolhida (Proposta de Emenda à Lei Orgânica) é a **correta e única via adequada** para se alterar o texto da Lei Orgânica do Município.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A análise da constitucionalidade formal abrange a verificação da competência do autor para iniciar o processo legislativo.

O artigo 243, inciso I, do Regimento Interno desta Câmara Municipal, em simetria com o artigo 39, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, estabelece que a proposta de emenda à Lei Orgânica pode ser apresentada por, no mínimo, **1/3 (um terço) dos membros da Câmara de Vereadores**.



A proposta em questão está subscrita todos os Vereadores que integram esta Câmara Municipal, número que supera o requisito mínimo, conferindo-lhe legitimidade para a propositura.

Resta analisar se a matéria versada (regras sobre a licença de Vereador e convocação de suplente) seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 44, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que lhe atribui a exclusividade sobre “matéria orçamentária”.

Neste ponto, a matéria objeto da Proposta de Emenda à Lei Orgânica trata exclusivamente de normas aplicáveis aos Vereadores, matéria que se insere na competência da própria Câmara Municipal para dispor sobre sua organização e funcionamento, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

A definição de regras sobre licença e convocação de suplentes de Vereadores não se enquadra em nenhuma das hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito.

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa parlamentar, pois diz respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao regime de seus membros.

A propositura não cria, extingue ou modifica órgãos do Poder Executivo, nem dispõe sobre o regime jurídico de seus servidores.

Dessa forma, conclui-se pela **inexistência de vício de iniciativa** na propositura em análise.

2.2. Da constitucionalidade formal orgânica



A competência legislativa dos Municípios, conforme o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, destina-se a *“legislar sobre assuntos de interesse local”*.

A matéria tratada na presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica (= regras para licença de Vereadores e convocação de suplente) é a **expressão máxima do interesse local**.

Assim, a matéria possui **evidente e predominante interesse local**, o que legitima sua disciplina no âmbito da Lei Orgânica Municipal, não havendo que se falar em invasão de competência da União ou do Estado.

2.3. Dos aspectos de constitucionalidade material

O mérito da proposta consiste em alinhar a Lei Orgânica Municipal às regras aplicáveis aos parlamentares federais, conforme o artigo 56, da Constituição Federal, em observância ao princípio da simetria.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 56, II, e § 1º, que o Deputado ou Senador poderá licenciar-se para tratar de interesse particular, sem remuneração, desde que o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa, e que o suplente será convocado nos casos de vaga ou de licença por prazo superior a cento e vinte dias.

O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) possuem entendimento consolidado de que tais regras são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios, por força do princípio da simetria.

Este princípio impõe que a organização dos Poderes nos entes federados menores (Estados e Municípios) espelhe, naquilo que for aplicável, o modelo estabelecido na Constituição Federal.



A jurisprudência do TJSP é pacífica ao declarar a inconstitucionalidade de normas municipais que estabelecem prazos inferiores a 120 dias para a convocação de suplentes.

Nesse sentido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretendida declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 268 da Resolução n. 117, de 23 de agosto de 1994, da Câmara Municipal de Restinga e interpretação conforme à Constituição da expressão “licença” contida no caput do art. 45 da Lei Orgânica Municipal de Restinga, no § 4º do art. 254 e no caput do art. 268 da Resolução n. 117, de 23 de agosto de 1994, da Câmara Municipal de Restinga, a fim de que a convocação do suplente seja efetivada em razão de licença por período superior a cento e vinte dias. Dispositivos combatidos que preveem a substituição dos Vereadores do Município de Restinga, sem estipular o prazo previsto no § 1º do artigo 17 da Carta Bandeirante, que reproduz a regra do artigo 56, § 1º da Constituição Federal. **Substituição do vereador em licença que não pode ser inferior ao prazo previsto no referido dispositivo constitucional, de 120 (cento e vinte) dias, em observância, aliás, ao consectário da razoabilidade previsto no artigo 111 da referida Constituição. Precedentes.** Ação procedente, com modulação.” (TJSP – ADI n. 2018158-69.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Xavier de Aquino, j. 26/07/2023, v.u.) – grifei.*

*“Ação direta de inconstitucionalidade - Município de Tanabi Art. 33 da Lei Orgânica Municipal **Previsão de convocação de suplente de vereador no caso de licença independentemente da observância do prazo de 120 dias de vacância** **Ofensa aos princípios da simetria, da razoabilidade e do interesse público** - Afronta aos artigos 17, § 1º, 111 e 144 da Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação julgada procedente, com modulação.” (TJSP – ADI n. 2058381-30.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Ademir Benedito, j. 30/10/2024, v.u.) – grifei.*



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NORMA MUNICIPAL QUE AUTORIZA A CONVOCAÇÃO IMEDIATA DE SUPLENTE DE VEREADOR NA HIPÓTESE DE LICENÇA DO TITULAR DO CARGO. Suplência que somente é admitida pelo ordenamento pátrio na hipótese de afastamento superior a cento e vinte dias Inteligência do artigo 17, § 1º da Constituição Estadual e artigo 56, §1º da Constituição Federal. **Previsão de licença em desacordo com as normas constitucionais aplicáveis aos entes estaduais e federal que implica lesão ao princípio da simetria previsto no artigo 29 da Constituição Federal e 144 da Constituição Estadual. Inviabilidade de nomeação de suplente em situação não prevista nas normas constitucionais que disciplinam a matéria.** Ação procedente, com modulação.” (TJSP – ADI n. 2191868-67.2022.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Luis Fernando Nishi, j. 01/11/2023, v.u.) – grifei.

No mesmo sentido, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 7251 e 7257:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 24, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS. PRAZO PARA CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE INFERIOR AO QUE ESTABELECIDO DO ART. 56, § 1º DA CF QUANDO DE LICENÇA DE DEPUTADO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a expressão “ou para tratar de interesse particular, desde que o prazo original de afastamento seja superior a 30 (trinta) dias”, contida no art. 24, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 44/2022. Em resumo, a norma atacada dispõe sobre a convocação de suplente de Deputado Estadual no caso em que o afastamento do detentor do mandato, para tratar de interesse particular, seja superior a 30 (trinta) dias.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO



2. A questão constitucional em discussão consiste em saber se, ao estipular prazo menor do que aquele estabelecido pela Constituição Federal para convocação do suplente de Deputado Estadual, em razão da licença do detentor do mandato para tratar de interesses particular, o Constituinte estadual teria desbordado do espaço de conformação fixado pela Lei Maior, em ofensa aos princípios da simetria, democrático, republicano e da soberania popular.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O princípio da simetria constitucional, voltado a resguardar a homogeneidade da disciplina normativa, bem como a separação e harmonia dos poderes, deve ser respeitado sob risco de ruína dos alicerces republicanos e democráticos. Precedentes. 4. O poder constituinte outorgado aos Estados-Membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República (ADI nº 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/02/1996, p. 08/08/2003).

5. De acordo com o § 1º do art. 27 da Lei Maior, o prazo previsto na Constituição da República, para convocação de suplente no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares (art. 56, § 1º da CF), é de observância obrigatória pelos Estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas. 6. Conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, “a norma impugnada, ao diminuir o prazo para a convocação do suplente em razão do licenciamento do parlamentar estadual, para tratar de interesses particulares, contraria a máxima efetividade a ser conferida aos princípios constitucionais democrático, republicano, da soberania popular e da moralidade administrativa” (ADI nº 7.253/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 06/06/2023).

IV. DISPOSITIVO

7. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ou para tratar de interesse particular, desde que o prazo original de afastamento seja superior a 30 (trinta) dias”, contida no art. 24, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins.” (STF – ADI n. 7.251/TO, Plenário, Min. Rel. André Mendonça, j. 08/04/2025, v.u.).



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PRAZO PARA CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE INFERIOR AO QUE ESTABELECIDO DO ART. 56, § 1º, DA CF QUANDO DE LICENÇA DE DEPUTADO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a expressão “ou de licença igual ou superior a sessenta dias”, contida no art. 45, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2006. Em resumo, a norma atacada dispõe sobre a convocação de suplente de Deputado Estadual no caso em que o afastamento do detentor do mandato, para tratar de interesse particular, seja superior a 60 (sessenta) dias.

II. Questão em discussão

2. A questão constitucional em discussão consiste em saber se, ao estipular prazo menor do que aquele estabelecido pela Constituição Federal para convocação do suplente de Deputado Estadual, em razão da licença do detentor do mandato para tratar de interesses particular, o Constituinte estadual teria desbordado do espaço de conformação fixado pela Lei Maior, em ofensa aos princípios da simetria, democrático, republicano e da soberania popular.

III. Razões de decidir

3. O princípio da simetria constitucional, voltado a resguardar a homogeneidade da disciplina normativa, bem como a separação e harmonia dos poderes, deve ser respeitado sob risco de ruína dos alicerces republicanos e democráticos. Precedentes. 4. O poder constituinte outorgado aos Estados-Membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República (ADI nº 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/02/1996, p. 08/08/2003). 5. De acordo com o § 1º do art. 27 da Lei Maior, o prazo previsto na Constituição da República, para convocação de suplente no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares (art. 56, § 1º da CF), é de observância obrigatória pelos Estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas. 6.



Conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, “a norma impugnada, ao diminuir o prazo para a convocação do suplente em razão do licenciamento do parlamentar estadual, para tratar de interesses particulares, contraria a máxima efetividade a ser conferida aos princípios constitucionais democrático, republicano, da soberania popular e da moralidade administrativa” (ADI nº 7.253/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 06/06/2023).

IV. Dispositivo

7. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ou de licença igual ou superior a sessenta dias”, contida no art. 45, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina.” (STF - ADI n. 7257/SC, Plenário, Min. Rel. André Mendonça, j. 08/04/2025, v.u.).

Portanto, sob o prisma material, a proposta é **plenamente compatível com a Constituição Federal**.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica se mostra **constitucional e legal**, razão pela qual **opino** por sua admissão, com oportuna remessa às Comissões Permanentes para parecer.

Quórum: 2/3 (art. 39, § 1º, da LOM n. 1.119/1990)

Regime de tramitação: Especial (art. 243, do R.I.).

Comissão: Deverá se manifestar a Comissão de Justiça e Redação (artigo 66, inciso I, do R.I.).

Prazo para o recebimento de emenda: 2 (dois) dias (art. 244, do R.I.).

Prazo das Comissões: 10 (dez) dias (art. 245, do RI).

É o parecer.

Várzea Paulista, 24 de outubro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=39800T1AN59HDEGN>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 3980-0T1A-N59H-DEGN



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ N° 180/2025, Protocolo:10781/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - 3980-0T1A-N59H-DEGN