

**PARECER PGLAJ/CMSL/092/2025**

**MATÉRIA: EMENDAS ADITIVAS 01 E 02, E EMENDA SUPRESSIVA 01 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº443/2025**

**AUTORIA: Ivson Gomes de Castro**

**RELATÓRIO**

Vem para parecer desta Procuradoria as EMENDAS ADITIVAS 01 E 02, E EMENDA SUPRESSIVA 01 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 443/2025, cuja autoria pertence ao Vereador **Ivson Gomes de Castro** cuja matéria “Dispõe sobre a estrutura organizacional e o plano de cargos, carreiras e vencimentos, da Câmara Municipal de Sete Lagoas, e dá outras providências”, cujo objetivo principal é reestruturar administrativamente e criar cargos no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Geral do Legislativo cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

**JUSTIFICATIVA**

Justificando suas proposições, o proponente menciona que:

**EMENDA ADITIVA 01**

O presente Projeto de Lei tem por objetivo aperfeiçoar os critérios de remuneração dos assessores parlamentares da Câmara Municipal de Sete Lagoas, de forma a valorizar a qualificação profissional, garantir isonomia e promover a melhoria da qualidade do serviço público.

O §2º proposto estabelece que os assessores parlamentares que possuírem ensino superior completo terão direito à remuneração prevista no inciso II do artigo 41 da Lei nº 9.599/23. Essa medida visa estimular a formação acadêmica e reconhecer, de forma objetiva, a capacitação técnica daqueles que desempenham funções estratégicas no apoio às atividades parlamentares.

O §3º complementa essa lógica, prevendo que os assessores sem ensino superior perceberão remuneração limitada a até 50% do valor recebido pelo Chefe de Gabinete, promovendo uma graduação remuneratória justa e proporcional à formação exigida. Com isso, busca-se garantir a equidade entre os servidores, evitando disparidades injustificadas na estrutura salarial.

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

A proposta, portanto, não apenas respeita os princípios constitucionais da administração pública, como também contribui para a profissionalização da estrutura legislativa, garantindo maior eficiência, qualificação técnica e comprometimento com o interesse público.

Por fim, destaca-se que a proposta considera o respeito ao direito adquirido dos servidores atuais e estabelece um marco temporal adequado para adaptação, promovendo modernização administrativa sem prejuízos abruptos.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposição.

## **EMENDA ADITIVA 02**

A presente emenda aditiva tem por finalidade promover a atualização do requisito de escolaridade para o cargo de Chefe de Gabinete da Câmara Municipal de Sete Lagoas, alterando o Anexo X da Lei nº 9.599/23 para exigir ensino superior completo, em substituição ao requisito atual de ensino médio.

A função de Chefe de Gabinete envolve um conjunto de atribuições complexas, que demandam competências técnicas, administrativas, jurídicas e políticas para assessoramento direto ao parlamentar. Entre suas atividades estão a gestão da equipe do gabinete, a organização da agenda parlamentar, a coordenação de demandas institucionais e o acompanhamento de processos legislativos. Tais responsabilidades exigem conhecimento técnico que, em regra, é consolidado por meio de formação em nível superior.

A exigência de ensino superior visa à valorização da qualificação profissional no serviço público, à profissionalização da estrutura administrativa da Câmara e à melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, imparcialidade e moralidade.

Além disso, a medida dialoga diretamente com os §§ 2º a 4º que se pretende acrescentar ao artigo 41 da mesma lei, os quais estabelecem critérios de remuneração baseados na formação acadêmica dos assessores parlamentares. Assim, torna-se coerente e necessário que o cargo de maior responsabilidade no gabinete – o Chefe de Gabinete – também tenha como requisito mínimo a formação superior.

Por fim, a alteração proposta não implica aumento de despesas, uma vez que se trata exclusivamente de redefinição de critério para nomeação, sem impacto direto na estrutura remuneratória.

Diante do exposto, a presente emenda se justifica como medida de fortalecimento institucional e aprimoramento da gestão pública no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

## **EMENDA SUPRESSIVA 01**

A proposta de criação do auxílio vestimenta, constante na Seção III e no artigo 61-B do Projeto de Lei nº 443/2025, embora apresente a intenção de valorizar os servidores da Câmara Municipal de Sete Lagoas, revela-se inadequada sob diversos aspectos técnicos, legais e orçamentários.

O auxílio vestimenta não possui previsão expressa no ordenamento jurídico aplicável à administração pública municipal. A criação de qualquer vantagem pecuniária deve respeitar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e interesse público. A ausência de normativo federal ou estadual correspondente torna frágil a legalidade da proposta.

A concessão de novo benefício implica impacto direto nas despesas correntes da Câmara. Considerando o atual cenário de restrições fiscais e a necessidade de contenção de gastos públicos, a implementação de um auxílio sem previsão orçamentária específica e sem estudos de impacto financeiro detalhados afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), especialmente nos artigos que tratam da criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A concessão de um auxílio para aquisição de vestuário, em um contexto onde não há exigência funcional de uniforme ou padrão específico de vestimenta para o desempenho das funções públicas, pode ser interpretada como privilégio indevido. Tal medida pode ferir o princípio da moralidade administrativa, gerando questionamentos quanto à razoabilidade e à finalidade pública da medida.

A natureza do auxílio vestimenta não se vincula diretamente à melhoria da eficiência, produtividade ou qualidade dos serviços prestados pela Câmara. Sem uma justificativa concreta e objetiva que demonstre a necessidade real do benefício para o exercício da função pública, sua instituição configura-se como despesa não essencial, passível de questionamento pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Diante dos fundamentos acima expostos, entende-se pela **supressão integral da Seção III e do artigo 61-B do Projeto de Lei nº 443/2025**, preservando-se, assim, o compromisso desta Casa Legislativa com a gestão responsável dos recursos públicos, a legalidade e o interesse coletivo.

A proposição veio acompanhado de documentação relacionada ao projeto.

Em síntese estes são os fatos.

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

## DA FUNDAMENTAÇÃO – DA ANÁLISE JURÍDICA

A Resolução 810/95, em seu artigo 213 reza que a emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de aditar, modificar, substituir ou suprimir dispositivo.

Neste sentido, as emendas supressivas são aquelas que se destinam a excluir dispositivo. Por outro lado, as emendas substitutivas são aquelas que se apresentam como sucedânea de dispositivo. As emendas aditivas são aquelas que visam a acrescentar dispositivo. De outro modo, as emendas de redação são aquelas que objetivam sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto. As emendas modificativas são aquelas que alteram dispositivos da proposição sem modificá-la substancialmente. Por fim, denomina-se subemenda a emenda apresentada a outra emenda.

Quanto a iniciativa, o artigo 214 do Regimento Interno diz:

Art. 214 - A emenda, quanto a sua iniciativa, e' :

I - de Vereador;

II - de comissão, quando incorporada a parecer;

III – do Prefeito, formulada por meio de mensagem a proposição de sua autoria.

O regimento interno é claro em determinar que somente será admitida a emenda se pertinente à matéria contida na proposição principal. O poder de emenda não é ilimitado, eis que persistem algumas restrições impostas pelo texto constitucional previstas no art. 63, I e II. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da possibilidade das emendas ainda que o projeto seja de iniciativa privativa do Poder Executivo:

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO COMARCA de Pirassununga Foro de Pirassununga Juizado Especial Cível e Criminal Rua Id Jorge Facuri, 365, Pirassununga - SP - cep 13632-630 Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min 1003706-92.2022.8.26.0457 - lauda SENTENÇA Processo Digital nº: 1003706-92.2022.8.26.0457 Classe - Assunto Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública - Gratificação Incorporada / Quintos e Décimos / VPNI Requerente: Vilma de Oliveira Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo Juiz (a) de Direito: Dr (a). Rafael Pinheiro Guarisco Vistos. Relatório dispensado. Rejeito a preliminar de inadequação da via eleita, pois perfeitamente possível o controle difuso de constitucionalidade por juiz singular. Superada a preliminar, verifico que o processo comporta julgamento no estado em que se encontra, nos termos do art. 355, incisos I, do Código de Processo Civil, uma vez que, compulsando os autos, vislumbra-se a matéria “sub judice” não demandar instrução adicional,**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

além de já se encontrar nos autos a necessária prova documental. No mérito, o pedido é improcedente. Busca a autora o reconhecimento da constitucionalidade do artigo 1º da EC nº 103/2019 e, consequentemente, do artigo 2º da EC nº 49/2020 do Estado de São Paulo, a fim de que seja restabelecido o direito à incorporação dos vencimentos atrelados à função que desempenha, na forma do artigo 133 da Constituição Estadual. Inicialmente, cumpre assinalar que a análise da constitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público, em sede de ação submetida ao rito do Juizado Especial da Fazenda Pública, não ofende a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97), conforme entendimento consolidado da Suprema Corte: "CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CF/88. SÚMULA VINCULANTE 10. JUIZADOS DE PEQUENAS CAUSAS E ESPECIAIS. INAPLICABILIDADE. 1. O art. 97 da Constituição, ao subordinar o reconhecimento da constitucionalidade de preceito normativo a decisão nesse sentido da "maioria absoluta de seus membros ou dos membros dos respectivos órgãos especiais", está se dirigindo aos Tribunais indicados no art. 92 e aos respectivos órgãos especiais de que trata o art. 93, XI. A referência, portanto, não atinge juizados de pequenas causas (art. 24, X) e juizados especiais (art. 98, I), os quais, pela configuração atribuída pelo legislador, não funcionam, na esfera recursal, sob regime de plenário ou de órgão especial. 2. Agravo a que se nega provimento". (STF, ARE 792562 AgR, Relator (a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 18/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 01-04-2014 PUBLIC 02-04-2014). Pois bem. Sustenta a autora que ao introduzir o § 9º ao art. 39, da Constituição Federal, emenda esta tendente a suprimir o direito de incorporação de vencimentos dos servidores públicos, a comissão especial comissão incorreu na conduta denominada "contrabando legislativo", pois o regime jurídico dos servidores é matéria a ser disciplina por ato de iniciativa do chefe de cada poder, não podendo haver regulamentação do tema por emenda parlamentar. Nos termos do artigo 61, § 1.º, inciso II, da Constituição da Federal, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade,

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

remuneração, reforma e transferência para a reserva. É cediço que o processo legislativo que culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 foi iniciado pelo Presidente da República, mediante o encaminhamento da PEC nº 6 de 2019. Diante disso, os parlamentares do Congresso Nacional exerceram o poder de emenda para, durante os debates nas comissões e nos plenários das Casas Legislativas, formularem proposições alternativas ao texto originalmente encaminhado. Tal poder é uma prerrogativa que foi restituída aos membros do Legislativo após ter sido objeto de diversas restrições pelo regime ditatorial anterior à ordem constitucional democrática. Nesse sentido é o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal: **O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO.** - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 RTJ 33/107 RTJ 34/6 RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. **Doutrina. Precedentes.** (ADI 2681 MC, Relator (a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJe-212 DIVULG 24-10-2013 PUBLIC 25-10-2013 EMENT VOL-02708-01 PP-00001). Contudo, o poder de emenda não é ilimitado, eis que persistem algumas restrições impostas pelo texto constitucional, quais sejam: (i) não podem acarretar aumento de despesa e (ii) devem manter pertinência temática com o objeto do projeto de lei. Pacifica, nesse sentido, a jurisprudência do STF: **EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA.** C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - As regras do processo legislativo, especialmente

as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente. (ADI 2569, Relator (a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003, DJ 02-05-2003 PP-00028 EMENT VOL-02108-02 PP-00248). De outro lado, é certo que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Sobre o tema, ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. (...) (ADI 6072, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019). No caso em análise, a vedação de incorporação de vantagens, obviamente, não implica em aumento de despesas. Inegável, ainda, a pertinência temática do dispositivo ora impugnado, porquanto a incorporação das vantagens percebidas pelos servidores públicos implica em custos para regime de previdência. Ademais, vale destacar que o inciso II do § 10 do art. 3º do texto original da PEC nº 6 de 2019 regulamentava a incorporação da remuneração de parcelas temporárias ou exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Confira-se: Aposentadoria dos servidores públicos em geral e dos professores. Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, o servidor público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...) § 10. Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I do § 7º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei de cada ente federativo, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das

vantagens pessoais permanentes, e observará os seguintes critérios: (...)

III - se as vantagens pessoais permanentes ou os adicionais de caráter individual forem originados de incorporação à remuneração de parcelas temporárias ou exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista em lei do ente federativo, o valor dessas vantagens que integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria respeitará a proporção de um trinta avos a cada ano completo de recebimento e contribuição, contínuo ou intercalado. Verifica-se que o texto substitutivo aprovado pelos parlamentares estabeleceu a vedação da incorporação das vantagens (art. 39, § 9º da CF), enquanto a proposta original determinava que a incorporação ocorreria na proporção de um trinta avos a cada ano completo de recebimento e contribuição ficando evidente, portanto, a pertinência temática da emenda parlamentar. Desta feita, não se vislumbra qualquer vício de iniciativa do dispositivo constitucional ora impugnado, tampouco qualquer inconstitucionalidade formal. A propósito, "Recurso Inominado. Servidores Públicos Estaduais. Décimo previsto pelo artigo 133 da Constituição Estadual. Pretensão ao reconhecimento da inconstitucionalidade da EC 103/19 e ao afastamento dos efeitos da EC Estadual 49/2020. Impossibilidade. Vício de iniciativa não caracterizado. Reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo que não se aplica ao poder constituinte derivado, conforme decidido pelo STF (ADI 5.296)." Contrabando legislativo ". Inocorrência. Pertinência temática entre a vedação à incorporação e a reforma do sistema de previdência social. Sentença mantida. Recurso desprovido" (TJSP; Recurso Inominado Cível 1012694-87.2021.8.26.0053; Relator (a): Paula Micheletto Cometti; Órgão Julgador: 3ª Turma - Fazenda Pública; Foro Central - Fazenda Pública/Accidentes - 1ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/09/2022; Data de Registro: 30/09/2022). "Pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da ECE 49/2020, que revogou o artigo 133 da Constituição Estadual, restabelecendo-se o direito do servidor à incorporação dos décimos, inclusive quanto ao período trabalhado posteriormente à Emenda Constitucional – Vício de iniciativa que inexiste, considerando que apoiado em anterior Emenda à Constituição da República (artigo 39 § 9º, trazido pela EC 103/2019)– Recurso da Fazenda Estadual provido para julgar improcedente o pedido" (TJSP; Recurso Inominado Cível 1007659-36.2021.8.26.0510; Relator (a): Joélis Fonseca; Órgão Julgador: Turma Cível; Foro de Rio Claro - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 27/04/2022). "OBRIGAÇÃO DE FAZER Servidor público estadual Incorporação décimos Artigo 39, § 9º da CF, acrescentado pela EC nº 103/2019, e artigo 133 da Constituição Estadual, revogado pela EC nº 49/2020 Ausência de vício de iniciativa e "contrabando legislativo" Cláusula de reserva do chefe do Poder Executivo que não se aplica ao poder constituinte derivado (ADI nº 5296,

*Rel. Min. Rosa Weber) Recurso a que se dá provimento para julgar improcedente o pedido" (TJSP; Recurso Inominado Cível 1001165-12.2021.8.26.0396; Relator (a): Marina Miranda Belotti; Órgão Julgador: Turma Recursal; Foro de Novo Horizonte - Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 26/02/2022; Data de Registro: 26/02/2022). "RECURSO INOMINADO. FUNCIONALISMO PÚBLICO ESTADUAL. ARTIGO 133 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONSTITUCIONALIDADE. A pretensão de estabelecimento da incorporação de décimos salariais decorrentes do exercício de cargo em comissão/função em confiança por servidor estadual encontra óbice formal decorrente do art. 39, § 9º, da CF, e pela revogação do art. 133, da CESP. Inconstitucionalidade formal subjetiva não verificada, porque a proposta de emenda à Constituição não comporta iniciativa reservada, sendo descabida, portanto, a alegação de contrabando legislativo. Higidez da ECE nº 49/2020. Sentença de procedência reformada. Recurso da Fazenda Pública provido" (Recurso Inominado Cível 1001160-63.2021.8.26.0210; Relator DOUGLAS BORGES DA SILVA; Primeira Turma Cível; Foro de Guaíra - Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 31/01/2022). Por essas razões, a improcedência dos pedidos formulados pela demandante é medida que se impõe. \*\*\* Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO AUTORAL e, por consequência, JULGO EXTINTO o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do Código de Processo Civil. Sem incidência de verbas sucumbenciais nesta instância. P.I. Pirassununga, 22 de março de 2023. DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006, CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIAIS DO ESTADO DO PARANÁ (LEI Nº 14.277/2003). SUPERVENIÊNCIA DE LEI ESTADUAL QUE REVOGOU, PARCIALMENTE, O DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO. CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SUJEIÇÃO, NO CASO, À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, IN FINE). OFERECKIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES. ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS POR MEIO DE EMENDAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL À PROPOSTA LEGISLATIVA FORMULADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL QUE, ALÉM DE DESCARACTERIZAREM O PROJETO ORIGINAL, NÃO GUARDAM RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA (AFINIDADE LÓGICA) COM A PROPOSIÇÃO INICIAL. A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO. POSSIBILIDADE. LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS. DOUTRINA. PRECEDENTES. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA, NO TEMA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS QUESTIONADOS. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PREJUDICADA E, NA PARTE REMANESCENTE, 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, de tais restrições, quando do oferecimento das emendas parlamentares, pelos Deputados Estaduais. 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 LHE 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. (STF; ADI 3.517; PR; Tribunal Pleno; Rel. Min. Celso de Mello; Julg. 17/10/2018; DJE 23/11/2022; Pág. 19)

Noutro giro, aos parlamentares não é conferido a prerrogativa de alterar essencialmente a proposta originária, **vindo a disciplinar por completo, ou de forma diametralmente oposta ao intento originário.**

Portanto, caso as proposições tenham por intenção alterar por completo o projeto, serão entendidas com natureza de substitutivo, cuja intenção é substituir uma proposição por outra, e em alguns casos, padecerão por vício de iniciativa.

A Lei Orgânica do Município de Sete Lagoas, LOM, no inciso II do art. 77, dispõe sobre a competência exclusiva da Mesa Diretora no que tange à organização dos serviços administrativo e a criação de cargos:

Art. 77. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara Municipal da iniciativa das leis que disponham sobre:

I - autorização para abertura de crédito suplementar ou especial;

II - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção dos seus cargos, funções e empregos, fixação e aumento da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e o disposto nos artigos 37, XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição da República.

No que diz respeito à edição de normas relativas a cargos e salários, tal competência legislativa foi expressamente atribuída pela Carta Magna brasileira aos Municípios, no tocante a criação e extinção de cargos no âmbito de sua competência, a Lei Orgânica e o Regimento Interno determinam que compete a Mesa Diretora tal incumbência, em relação ao cargos legislativos.

As proposições que de certa forma impactam nas finanças públicas, além de observar a reservada iniciativa, devem obedecer ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) sobre a necessidade de serem instruídas com estimativa do impacto financeiro e orçamentário quando criarem despesas continuadas obrigatórias:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DA APRECIAÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI Nº 4.872/2023 DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. DEFLAGRAÇÃO DO PROJETO DE LEI POR PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DESACOMPANHADA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INOBSEVÂNCIA DO ARTIGO 113 DO ADCT. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES. PEDIDO PROCEDENTE. 1. Em caso análogo, envolvendo norma de iniciativa parlamentar que determinava a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas, o Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 917), estabeleceu tese jurídica no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

Executivo Lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal) (ARE 878911 RG, DJe de 11/10/2016). 2. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal (STF, ADI 6102, DJe de 09/02/2021). 3. A tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição (STF, ADI 4727, DJe de 28/04/2023). (TJMG; ADI 1766502-20.2023.8.13.0000; Órgão Especial; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Beatriz Pinheiro Caires; Julg. 30/01/2024; DJEMG 31/01/2024)

O impacto financeiro, que no nosso entendimento deve atender os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº100, de 4 de maio de 2000, deve instruir o projeto no momento da propositura quando constarem dispositivos que caracterizarem despesa para o município:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Consubstanciado no texto acima, toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que de alguma forma altere os gastos do poder público deve ser realizado o impacto financeiro de forma compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Importante salientar sobre a limitação constitucional do gasto total do Poder Legislativo Municipal com folha de pagamento:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Vigência)

(...)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

Desta forma, não pode o Poder Legislativo Municipal gastar mais do que 70% de sua receita proveniente do duodécimo, com folha de pagamento. Neste sentido, as proposições apresentadas alteram a proposição original sem apresentar os devidos cálculos.

A emenda aditiva 01, segundo o autor, acrescenta o §2º à proposição estabelecendo aos "assessores parlamentares que possuírem ensino superior completo **terão direito à remuneração** prevista no inciso II do artigo 41 da Lei nº 9.599/23"

Do mesmo modo, propõe o acréscimo do "§3º prevendo que os **assessores sem ensino superior perceberão remuneração limitada a até 50% do valor recebido pelo Chefe de Gabinete**, promovendo uma graduação remuneratória justa e proporcional à formação exigida". Ora, caso prospere tal intento, tirará a autonomia parlamentar em definir de acordo com as atribuições a remuneração dos servidores lotados em seu gabinete.

A emenda aditiva 02, segundo o autor, "tem por finalidade promover a atualização do **requisito de escolaridade para o cargo de Chefe de Gabinete** da Câmara Municipal de Sete Lagoas[cargo com nomenclatura inexistente na legislação 9.599/23], alterando o Anexo X da Lei nº 9.599/23 para exigir ensino superior completo, em substituição ao requisito atual de ensino médio".

Ainda, argumenta que "a medida dialoga diretamente com os §§ 2º a 4º que se pretende acrescentar ao artigo 41 da mesma lei, os quais estabelecem critérios de remuneração baseados na formação acadêmica dos assessores parlamentares.

Conforme já exposto acima, a proposição original não tem o objetivo das emendas apresentadas pelo autor, carecendo de pertinência temática.

Em relação a emenda supressiva 01, o autor argumenta que "o auxílio vestimenta não possui previsão expressa no ordenamento jurídico aplicável à administração pública municipal. A criação de qualquer vantagem pecuniária deve respeitar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e interesse público. A ausência de normativo federal ou estadual correspondente torna frágil a legalidade da proposta". O autor desconhece o ordenamento jurídico e apresenta argumentos vagos.

Segundo o proponente, "a concessão de novo benefício implica impacto direto nas despesas correntes da Câmara. Considerando o atual cenário de restrições fiscais e a necessidade de contenção de gastos públicos, a implementação de um auxílio sem previsão orçamentária específica e sem estudos de impacto financeiro detalhados afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), especialmente nos artigos que tratam da criação de despesas obrigatórias de caráter continuado".

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que a ausência de indicação da fonte de custeio ou ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de constitucionalidade da Lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 10.033, DE 7 DE MARÇO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBRE INCENTIVO À DOAÇÃO DE ÓRTESES, PRÓTESES, MEIOS AUXILIARES DE LOCOMOÇÃO E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES EM PIRACICABA". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA, OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, O QUE, DE ACORDO COM O AUTOR, CONTRARIA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA CARTA ESTADUAL, DA LEI ORGÂNICA DE PIRACICABA E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. - POSSÍVEL INCOMPATIBILIDADE COM A LEI ORGÂNICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRRELEVÂNCIA, PARA OS FINS DESTE PROCESSO. (...) Não há vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. (...) Ausência de indicação de fonte de custeio. O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de constitucionalidade da Lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. (...) Não há vício material, porque a Lei é genérica: Limita-se a definir os contornos de programa de cunho social, sem prescrever como o Poder Executivo deverá agir, concretamente, para implementá-lo, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor obrigações específicas, prazos ou metas. (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213648-92.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)**

Portanto, a falta de previsão de dotação orçamentária específica não configura vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente:

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 18 E ANEXOS II, III E IV DA LEI DISTRITAL N. 5.184/2013. REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA OFENSA AO §**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS

1º DO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES ESPECÍFICOS. AGRAVO DESPROVIDO. SE SUPERADO O DESPROVIMENTO DO AGRAVO, AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. 1. A alegação de ofensa ao art. 169 da Constituição da Republica pela ausência de dotação orçamentária ou autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do Distrito Federal, depende do cotejo da norma impugnada com normas infraconstitucionais e do reexame de fatos e provas. Precedentes. 2. Pela exposição de motivos que deu origem à legislação que veicula a norma questionada, há indicação da devida estimativa do impacto financeiro e orçamentário e existência de prévia dotação orçamentária para os anos de 2013, 2014 e 2015 referente à realização das despesas decorrentes das vantagens e aumentos remuneratórios contemplados na proposição legislativa. 3. Em situação de concessão de aumentos escalonados, a insuficiência de dotação orçamentária futura para pagamento do aumento não importa na constitucionalidade do reajuste, sendo caso apenas de ter a sua aplicação suspensa no exercício financeiro vigente. Precedentes. 4. Tema diverso daquele constante e julgado no Recurso Extraordinário n. 905.357, Tema 864 da repercussão geral, pois não se trata de pedido de revisão geral de remuneração, mas de norma concessiva de aumento remuneratório de forma escalonada aos servidores públicos de assistência social do Distrito Federal. Precedentes. 5. Voto no sentido de manter a decisão agravada para não conhecer da presente ação direta de constitucionalidade nos termos dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Se superada a questão relativa ao não conhecimento da ação, voto, no mérito, pela improcedência do pedido formulado nos termos dos precedentes específicos do Plenário deste Supremo Tribunal Federal na matéria.(STF - ADI: 7391 DF, Relator.: Min. CARMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/05/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-05-2024 PUBLIC 14-05-2024)

EMENTA Agravo regimental em ação direta de constitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de constitucionalidade. Anexo II da Lei nº 5.226/13 do Distrito Federal. Concessão de reajustes salariais a servidores públicos da carreira de auditoria de atividades urbanas. Exercício de 2015. Alegada ofensa ao art. 169, caput, § 1º, incisos I e II, da Constituição de 1988. Inexistência de interferência no plano de validade da norma. **Interferência apenas em sua eficácia.** Impossibilidade, na presente seara processual, de se realizar o contraste entre a lei impugnada e a legislação orçamentária estadual. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. Segundo a atual e pacífica jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169 da CF

não interfere no plano de validade de norma e, assim, em sua constitucionalidade, afetando apenas sua eficácia. Dessa forma, a ausência de prévia dotação orçamentária na LOA e/ou de autorização específica na LDO apenas impede a aplicabilidade da norma no respectivo exercício financeiro, não dando causa a sua invalidade. 2. Não se revela possível, em ação direta de constitucionalidade, proceder-se a exame fático e/ou realizar-se contraste entre a lei impugnada e a legislação orçamentária estadual, de forma a apurar se houve dotação de orçamento suficiente para se cobrirem as despesas decorrentes da concessão das vantagens pecuniárias constantes no dispositivo impugnado, já que a análise casuística e documental orçamentária do estado-membro é de todo incompatível com o juízo que se faz no presente tipo de instrumento processual. 3. No caso concreto, a partir da documentação acostada aos autos e da exposição de motivos do projeto de lei que levou à edição da legislação impugnada, constata-se ter havido dotação orçamentária para o ano de 2013, bem como estimativa do impacto financeiro e orçamentário para os anos subsequentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (STF - ADI: 7417 DF, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07-2024 PUBLIC 05-07-2024)

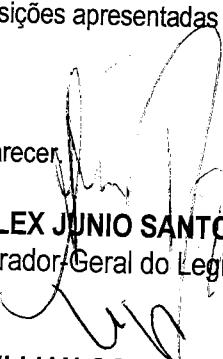
Além do mais, o benefício será regulamentado posteriormente por meio de resolução da Mesa Diretora. Sendo assim, não trará impactos imediatos.

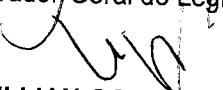
Portanto, as proposições apresentadas descaracterizam o projeto original, bem como a intenção do legislador ao criar a remuneração do cargo de assessor parlamentar, remunerado por atribuições. O regimento interno é claro em determinar que somente será admitida a emenda se pertinente à matéria contida na proposição principal.

#### CONCLUSÃO

Desta forma, por todo exposto acima, conclui esta Procuradoria no sentido contrário às proposições apresentadas pelo nobre Edil.

É o parecer,

  
**Dr. ÁLEX JUNIO SANTOS RODRIGUES**  
Procurador-Geral do Legislativo

  
**Dr. WILLIAN GOMES DA SILVA**  
Subprocurador-Geral do Legislativo

#### **CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS** ESTADO DE MINAS GERAIS