



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 27 de maio de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais referentes à **Emenda nº 01/2025 ao Projeto de Lei nº 1.571/2025, de autoria do Vereador Israel Russo. O referido Projeto de Lei objeto da emenda “ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 5.881, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2017, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

Sobre a possibilidade de os vereadores proporem emendas ao Projeto de Lei assim dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre:

Art. 269. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão ou pela Mesa, que visa a alterar parte do projeto a que se refere.

Art. 271. Aos Vereadores é assegurado apresentar emendas a partir do recebimento da proposição principal até a discussão em plenário.

Constata-se, da leitura dos artigos acima transcritos, que a proposição da presente emenda está de acordo com a previsão do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

Quanto à possibilidade de parlamentares emendarem projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, importante destacar consolidada jurisprudência do STF:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de



emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).

[ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.]

= ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

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 CF. A CF 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.

[ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]

Desta forma, é pacífica a possibilidade de os membros do Poder Legislativo emendarem projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, desde que i) não implique no aumento de despesa pública e ii) haja pertinência temática com o objeto da proposição legislativa.

Analisando a presente emenda, observa-se que as modificações propostas além de não gerarem aumento de despesa pública, relacionam-se estritamente ao objeto do Projeto de Lei nº 1.571/2025, não havendo nenhum tipo de empecilho jurídico.

Quanto ao fato de a Emenda em análise dispor sobre matéria cuja iniciativa legislativa seja privativa do chefe do Poder Executivo, importante mencionar que, conforme acertadamente mencionado na justificativa da Emenda em análise, o monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda.

Afinal, se não fosse possível aos Vereadores emendarem Projetos de Lei enviados pelo Poder Executivo, no exercício da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, o Poder Legislativo seria, na prática, mero órgão homologador dos Projetos de Lei do Poder Executivo, o que em absoluto não se coaduna com o princípio democrático.

Cita-se escólio de Hely Lopes Meirelles (“Direito Municipal Brasileiro, atualizado por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, Malheiros Ed., 11ª ed., 2000, p. 630), mencionado na justificativa da Emenda em análise:

“O monopólio de iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial.

Cabe mencionar, ainda, por oportuno, outro trecho mencionado na justificativa da presente emenda:



A propósito escreveu Caio Tácito: “Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmudando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental.”

Diante de tudo o exposto, não se vislumbra óbice jurídico à regular tramitação da Emenda nº 01/2025 ao Projeto de Lei nº 1.571/2025.

Mostra-se cabível, no entanto, uma única ressalva, quanto ao fato de a Emenda proposta, seguindo o Projeto de Lei apresentado, não trazer rol detalhado de atribuições dos cargos em comissão criados.

Quando da análise do Projeto de Lei nº 1.571/2025 esta Assessoria Jurídica, no Parecer Jurídico nº 300/2025, assim se manifestou:

“A reforma administrativa proposta pelo Poder Executivo visa a criação de novas estruturas para a administração pública municipal, bem como também a criação de inúmeros cargos em comissão.

O Supremo Tribunal Federal no Julgamento do Recurso Extraordinário nº. 1.041.210 de São Paulo, em sede de Repercussão Geral, sob a Relatoria do Ministro Dias Tóffoli, firmou o seguinte entendimento:

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos



efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Do voto proferido pelo Relator desse julgado colho trecho que bem elucida o entendimento da Corte acerca do tema posto nos autos:

Desse modo, além de as atribuições inerentes aos cargos em comissão deverem guardar pertinência com funções de chefia, direção ou assessoramento que justifiquem o regime especial de confiança, devem observar, também, a proporcionalidade com o número de cargos efetivos no quadro funcional do ente federado responsável por sua criação .

Por outro lado, a utilidade pública para a qual se prestam os cargos comissionados é outro parâmetro que deve ser observado, haja vista que, ainda que no âmbito global o número de cargos comissionados criados seja pequeno, pode acontecer de serem criados cargos em demasia, tendo em vista a necessidade que visam atender, o que também não pode acontecer.

Por fim, urge que as atribuições dos cargos estejam previstas na própria lei que os criou, de forma clara e objetiva, não havendo a possibilidade de que sejam fixadas posteriormente.

É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos.

De fato, somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88.

Corroborando esse entendimento, trago à colação os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen



Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: ‘Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares nºs 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre ‘criação de cargos de provimento em comissão’- Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente’. 5. Agravo regimental DESPROVIDO” (RE nº 806.436/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/14).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM INDICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE nº 752.769/SP-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 24/10/13).

(...)

No caso em análise, não há descrição das atribuições dos cargos em comissão de forma clara e objetiva no projeto de lei que visa instituí-los, não ficando demonstrada, ao menos por falta de descrição, a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

(...)

Em que pese a tentativa de definição de atribuição aos cargos que se pretende criar, contudo, ao nosso sentir tal intento não é suficiente para melhor atender as premissas definidas no Tema 1.010 do Supremo Tribunal Federal, incorrendo o Projeto de Lei, neste ponto em evidente afronta a Constituição Federal”.

Conforme já mencionado, o entendimento acima transcrito, manifestado no Parecer Jurídico nº 300/2025, mostra-se cabível à presente Emenda.



Diante de tudo o exposto, pode-se concluir que se mostra juridicamente possível aos Vereadores apresentarem propostas para emendar o Projeto de Lei nº 1.571/2025, diminuindo o número de cargos a serem criados, tal qual foi feito na Emenda em análise.

No entanto, diante da ausência de descrição das atribuições dos cargos que se pretende criar, segue presente a violação às premissas definidas no Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal, de forma que ainda que a presente Emenda seja aprovada, incorrerá, nos mesmo termos do Projeto de Lei originariamente enviado, em afronta à Constituição Federal.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

CONCLUSÃO

Por tais razões, após análise da **Emenda nº 01/2025 ao Projeto de Lei nº 1.561/2025**, exara-se **PARECER PARCIALMENTE FAVORÁVEL** ao seu regular processo de tramitação, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=205F6VRFZB03166A>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 205F-6VRF-ZB03-166A

