



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL REF. AO PL 65/2024

Teresina (PI), 02 de julho de 2024.

Assunto: Emendas Aditivas nº. 01, 03, 04 e 06 ao Projeto de Lei nº 65/2024 - PLDO 2025

Autor (a): Vereador Ismael Silva

Ementa: Acrescentam dispositivos ao art. 32 do Projeto de Lei Ordinária nº 65/2024, que "Dispõe Lei de Diretrizes Orçamentárias - Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2023, e dá outras providências."

I – RELATÓRIO:

De autoria do Vereador acima identificado, as presentes emendas objetivam acrescentar dispositivos ao art. 32 do Projeto de Lei nº 65/2024, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2025, e dá outras providências".

As razões das propostas foram expostas em justificativa em anexo.

Seguindo o trâmite do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº. 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, a norma estabelece o dever de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto.

Ressalte-se que a manifestação é opinativa. Assim, **o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Teresina.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, as emendas atendem aos requisitos exigidos pelos artigos 99 a 101 do RICMT, posto que estão assinadas por seu autor, trazem o assunto indicado em cmenta e acompanham justificativa escrita.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da Divisão de Redação Legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De início, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Contudo, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo, como o caso ora tratado, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo ou, em outras palavras, a título de emendar, não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Analisando os autos, importa destacar que a Constituição Federal (CF) preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, §2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 e seguintes da LOM.

Vale lembrar que a proposição de modificações ao Projeto de Lei, remetidas através do chefe do Poder Executivo, são permitidas enquanto não iniciada a votação na Comissão, da parte cuja alteração é proposta (art. 166, §5º, CF).

Também devem ser consideradas as exigências para modificações, como a compatibilidade, e as vedações do art. 63, inc. I, e do art. 166, §3º, inc. I, e §4º, da CF. Eis a redação deste último, *in verbis*:

Art. 166. *Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;*
- b) serviço da dívida;*
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (grifo nosso)*

Para as demais situações, deve ser observado o §7º do art. 166 da CF, *in verbis*:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Em sentido convergente, cita-se ainda o entendimento do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 973-7/AP e nº. 1.050 MC, conforme se depreende a seguir:

“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”.
(grifo nosso)

Feitas as considerações ao poder de emendar, cabe discorrer que as propostas em apreço pretendem prorrogar concursos; autorizar a criação de novos cargos; ampliar cadastro de reserva; além de determinar prosseguimento de etapas de certame em andamento.

A par disso, é forçoso informar que a proposição incorre em vício de iniciativa, por dispor sobre a organização e a atribuição de órgãos vinculados ao Poder Executivo, infringindo, assim, o art. 61, I, da Constituição Federal - CF c/c o art. 51, IV, da LOM:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta;

Nas lições do Professor Paulo Gonet Gustavo Branco¹:

A iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.

(...)

Quis o constituinte que temas relacionados ao regime jurídico e servidores públicos, civis e militares estivessem subordinados à iniciativa de lei reservada ao Presidente da República. Da mesma forma, deve ter origem no Executivo lei que dispõe sobre a existência e atribuições de órgãos da Administração, bem como sobre as atribuições de seus cargos e requisitos para o seu preenchimento.

Registre-se que as normas acerca do processo legislativo e da iniciativa para a proposição de leis são de observância obrigatória pelos demais entes federados, conforme explica o Professor Pedro Lenza²:

*As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, **pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal**, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. (grifo nosso)*

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de direito constitucional. – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional / Pedro Lenza. – 26. ed. – São Paulo. SaraivaJur, 2022





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública; C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2719, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00033 EMENT VOL-02107-01 PP-00180)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1104765 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 24-05-2018 PUBLIC 25-05-2018)

No presente caso, ao prorrogar concursos; autorizar a criação de novos cargos; ampliar cadastro de reserva; além de determinar prosseguimento de etapas de certame em andamento, o legislador versa sobre gestão administrativa, culminando em flagrante violação à separação dos poderes, cláusula pétreia constitucional (art. 60, §4º, III, CF).

Assim, o presente projeto de lei, embora louvável, incorre em inconstitucionalidade por violar a competência do Prefeito Municipal para dispor sobre a administração pública municipal.

V – CONCLUSÃO:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação das emendas ora examinadas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Denise Cristina Gomes Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT

