

PARECER AJL/CMT Nº. 153/2025.

Assunto: *Emenda Modificativa ao Projeto de Lei Complementar nº. 181/2025*

Autor(a): *Ver. Bruno Vilarinho*

Ementa: *“Altera dispositivo do Projeto de Lei nº 181/2025, que “Dispõe sobre a transformação da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB em Entidade Autárquica Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB, e dá outras providências””.*

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou emenda modificativa ao projeto de lei cuja ementa é a seguinte: *“Altera dispositivo do Projeto de Lei nº 181/2025, que ‘Dispõe sobre a transformação da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB em Entidade Autárquica Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB, e dá outras providências’”.*

Justificativa em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática 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 POSSIBILIDADE DE 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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)

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

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.



Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que a proposição está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 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:

Primeiramente, 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 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.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo 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.

Nessa perspectiva, a Suprema Corte decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade 546-4/DF, de relatoria do Min. Moreira Alves, “*que a emenda deve guardar estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo titular da iniciativa reservada*”. E, como leciona Barbosa (2001, p. 04), “*não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva*”. Desse modo, são admitidas somente emendas que não desnaturam o projeto inicial do Executivo.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - 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”.



“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 (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), 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, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).” [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Dito isto e passando a análise da emenda, faz-se, preliminarmente, o registro de que a matéria contida em seu bojo versa sobre regime jurídico e atribuição de servidores municipais, sendo, portanto, competência do Chefe do Executivo Municipal iniciar os projetos de lei dessas temáticas, consoante dispositivos constitucionais e legais abaixo colocados:

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
- CRFB/88**

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:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (grifo nosso)

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ

Art. 75. A **iniciativa** das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

[...]

§ 2º São de **iniciativa privativa do Governador** as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]



b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 27 de 17.12.08) (grifo nosso)

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TERESINA - LOM

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

[...]

II - o regime jurídico dos servidores do Município; (grifo nosso)

No mesmo sentido, a doutrina reforça a simetria entre os entes federativos no que tange a tais competências, bem como reforça o dever de reprodução da previsão constitucional no âmbito de seus diplomas legislativos. Observe-se:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

Desta feita, embora a análise aqui trate de uma emenda, e não da iniciativa ao projeto de lei sobre os assuntos reservados, tem-se que o parlamentar não pode, a título de exercer seu papel de legislador municipal e emendar projetos de lei, imiscuir-se em seara que é de competência própria do Chefe do Executivo Municipal, tratando de regime jurídico de servidores municipais, planos de cargos e atribuições de cargos comissionados.

Nesse sentido, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo. A regra de reserva de iniciativa não fundamenta-se apenas no princípio de separação dos poderes, mas também no critério de conveniência e oportunidade administrativa.



A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. Assim, é de se ter em mente que o interesse da Administração Pública é que constitui a “*ratio essendi*” primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Vale referir, a respeito do poder de emenda, a lição de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, atualizado por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, Malheiros Ed., 11ª ed., 2000, p. 630):

“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.

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Note-se, em acréscimo, que o artigo 63, I, da Constituição Federal, veda o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matéria orçamentária. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos



necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas, os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.

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, transmutando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental.”

Desse modo, tem-se que a emenda a projeto de lei de iniciativa reservada deve respeitar, além do não aumento de despesa e a devida pertinência temática, a própria seara de assuntos reservados ao Chefe do Executivo, não desnaturando seus projetos de lei, quer ampliando-os ou alterando-os substancialmente.

In casu, verifica-se que a alteração do art. 4º do projeto de lei complementar nº 181/2025, frise-se, tratou de matéria afeta a servidores e regime jurídico, e promoveu verdadeira ampliação do objetivo formulado inicialmente, passando a prever, também, a obrigação da elaboração um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração - PCCR no prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados da publicação da Lei Complementar, o qual abrangerá todo o quadro de pessoal da ETURB, ou seja, os empregados atuais e os futuros servidores, unificando ambos regimes jurídicos em um único plano.

De outra banda, foram previstas, por meio da emenda parlamentar, atribuições a cargos comissionados, matéria evidentemente reservada, consoante já explanado anteriormente. Para além disso, cumpre mencionar que o entendimento do Supremo Tribunal



Federal é no sentido de que as atribuições desses cargos devem constar, no ato de criação de tais cargos, na Lei que os institui, o que não ocorreu, afinal, as inserções estão se dando no projeto de lei complementar nº 181/2025. Nesse aspecto, convém mencionar apontamentos do Ministro Dias Toffoli:

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. (RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Assim, considerando a ausência de competência parlamentar para fazer as mencionadas alterações ao projeto de lei complementar nº 181/2025, forçoso é ter de contrariar a emenda modificativa proposta.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Teresina - PI, 17/09/2025.


JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

