

PARECER AJL/CMT Nº. 111/2025.

Assunto: *Emenda Modificativa ao Projeto de Lei nº. 136/2025*

Autor(a): *Ver. Bruno Vilarinho*

Ementa: *"Altera dispositivo do Projeto de Lei nº 136/2025, que "Altera dispositivos da Lei nº 5.994, de 15 de setembro de 2023, que 'Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública de Teresina - COMSPT e do Fundo Municipal de Segurança Pública de Teresina - FMSPT, 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 136/2025, que "Altera dispositivos da Lei nº 5.994, de 15 de setembro de 2023, que 'Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública de Teresina - COMSPT e do Fundo Municipal de Segurança Pública de Teresina - FMSPT, 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 o projeto está redigido 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 Conselhos Municipais são órgãos vinculados ao Poder Executivo, e portanto, a iniciativa de projetos de leis que os institua ou os altere são competência privativa chefe deste Poder. Em sentido convergente, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica nos excertos abaixo:

Lei 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo (CONSIP). Estrutura e atribuições de órgãos e secretarias da administração pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes.” (ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo-CTM): inconstitucionalidade. (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 9-5-2002, Plenário, DJ de 7-6-2002.)

No projeto de lei nº 136/2025, verificou-se proposta de alteração em Lei municipal referente a Conselho iniciada pelo Prefeito Municipal, em consonância com o entendimento colacionado. Contudo, constatou-se, dentre as inúmeras alterações propostas, o intento de



modificação na composição do respectivo Conselho, e, nesse ponto, verificou-se o não atendimento às exigências da Lei Orgânica Municipal - LOM (art. 128), motivo que ensejou Ofício nº 43/2025/AJL-CMT recomendando a observância de composição paritária.

Nesse ponto, o nobre vereador propôs a presente emenda. Ocorre que, a proposição acessória não sana o não atendimento ao art. 128 da LOM, além de violar o princípio da Separação dos Poderes ao se imiscuir na atribuição do Chefe do Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração, indo, portanto, além do seu poder de emendar. Nesse sentido, colaciona-se julgado de ADI nº 0801942-26.2015.8.22.0000 do Tribunal de Justiça de Rondônia, o qual julgou inconstitucional emenda parlamentar alterando composição de Conselho Municipal prevista em projeto de lei do Chefe do Poder Executivo:

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Estadual n. 3.610/2015. Composição do Conselho Estadual de Segurança Pública – CONESP. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Separação dos poderes. Vício formal e material.

Se o projeto de lei ou ato normativo é originado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, mas é emendado pela Assembleia Legislativa do Estado, cujo objeto versa sobre a Composição do Conselho Estadual de Segurança Pública – CONESP, órgão vinculado à Secretaria de Defesa e Segurança Pública, padece de inconstitucionalidade por vício formal, uma vez que se trata de atribuição de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

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

Assim, considerando a ausência de competência parlamentar para fazer a mencionada alteração ao projeto de lei nº 136/2025, forçoso é ter de contrariar a emenda modificativa proposta.

Ademais, ainda que se discorde da impossibilidade da referida alteração ao projeto de lei, registre-se que persistirá a ausência de especificação de quais membros são de indicação do Chefe do Executivo e quais são os membros representantes da sociedade civil, ou seja, não se poderá verificar a composição paritária no Conselho Municipal de Segurança Pública de Teresina - COMSPT.

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, 16/09/2025.

Janaína S. S. Alvarenga
JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

