



**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 Branco<sup>1</sup>:

*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 Lenza<sup>2</sup>:

*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:

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

<sup>2</sup> 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**

