

PARECER AJL/CMT Nº. \_\_\_\_/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 240/2025

Autor(a): Ver. João Pereira

Ementa: Emenda Aditiva nº. 04 ao Projeto de Lei nº. 240/2025, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2026.”.

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou a Emenda Aditiva nº 04 ao Projeto de Lei nº. 240/2025, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2026”.

Em justificativa o parlamentar explicou, em síntese, que a emenda busca garantir valorização dos servidores públicos municipais, assegurando que a LOA 2026 contemple de forma expressa o pagamento das progressões funcionais, o reajuste anual dos servidores e a reposição das perdas salariais acumuladas.

É, em síntese, o relatório.

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 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.

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 ser 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

#### a) Técnica Legislativa

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

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

Contudo, ao propor o acréscimo de dispositivo legal, o autor não o fez respeitando a técnica legislativa, visto que não se sabe em que local do texto do projeto de lei seria inserido



o pretenso dispositivo. Nesse sentido, no que se refere a elaboração de leis ou suas alterações e consolidações, registra-se a necessidade de observância da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

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)***

#### **b) Análise Contábil e Financeira**

Cumprido esclarecer que esta assessoria jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei.

Persistindo dúvidas, recomenda-se aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa, no que tange ao aspecto contábil e financeiro do projeto de lei em comento.



#### IV – ANÁLISE SOB OS PRISMA 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 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, da CF. Eis a redação deste último, *in verbis*:

*Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;*



*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;*

*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*:

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

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar o orçamento-programa, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Nessa ótica, o Supremo Tribunal Federal – STF tem prezado pela deferência às iniciativas legislativas que acarretam modificação às Leis Orçamentárias, não se imiscuindo na apreciação, por exemplo, da compatibilidade da LOA com PPA e LDO:

*Fiscalização abstrata de normas orçamentárias. Anexo de lei orçamentária anual (LOA – Lei 13.225/2016). (...) Legítimo controle orçamentário pelo Poder Legislativo. Ausência do abuso do poder de emenda. Inocorrência de desvio de finalidade ou de desproporcionalidade. (...) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não pode ser acolhido quando*





*suscitado de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder; seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. (...) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas LDOs e LOAs. Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.*

*[ADI 5.468, rel. min. Luiz Fux, j. 30-6-2016, P, DJE de 2-8-2017.]*

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”.*

As emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos, acrescentando, suprimindo ou modificando determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Segundo a doutrina<sup>1</sup>, as emendas podem ser, quanto ao objeto: a) emenda à receita: é a que tem por finalidade alteração da estimativa da receita, devido a sua reestimativa por variações positivas ou negativas, ou por renúncia de receitas; b) emenda à despesa: pode ser

<sup>1</sup> Abraham, Marcus Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.



de remanejamento, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações com a anulação equivalente de outras dotações; de apropriação, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações com a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar; ou de cancelamento: que propõe a redução de dotações constantes do projeto; c) emenda ao texto: pode ser aditiva, que acrescenta proposta; modificativa, que altera proposta existente; supressiva, que exclui uma proposta; substitutiva, que substitui proposta principal por outra.

*In casu, a emenda é do tipo aditiva e prevê autorização para que o Poder Executivo inclua na execução orçamentária a dotação necessária para pagamento de progressões funcionais anuais de todos os servidores públicos municipais, reajuste anual da remuneração dos servidores e recomposição das perdas salariais acumuladas.*

*Nesse aspecto, convém mencionar que é competência do Chefe do Executivo Municipal dispor a respeito de servidores públicos, a remuneração destes e seu regime jurídico, consoante previsões constitucionais e legais do art. 61, §1º, II, "a", da CFRB/88; do art. 75, §2º, II, "a", da Constituição do Estado do Piauí; e do art. 51, I, da Lei Orgânica do Município de Teresina:*

*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:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifo nosso)*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*[...]*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*



*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:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifo nosso)*

[...]

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

*I – criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo; (grifo nosso)*

[...]

*Ainda, pontua-se que a previsão constitucional é a de que a remuneração só pode ser fixada ou alterada por lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, consoante reza o art. 37, inciso X da CRFB/88:*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)*





*Desse modo, tem-se que a pretensão do nobre parlamentar acaba por inobservar as previsões constitucionais e as restrições ao poder de emendar, violando competências privativas do Chefe do Poder Executivo.*

A lei nº 4.320/64, recepcionada com *status* de Lei complementar, também não se olvidou de tratar do regime das emendas às leis orçamentárias:

*Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:*

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexistência da proposta;*
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;*
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;*
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções*

Como se pode observar, a sistemática de emendas inaugurada pelo indigitado diploma é mais restritiva que a própria CF/88, dessa forma é imperioso coadunar a interpretação com os preceitos da Carta Maior, haja vista que esta exigiu apenas: compatibilidade com PPA e LDO; indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Especificamente sobre o trâmite das emendas à LOA, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

*Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)*

*Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)*



*Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais, com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)*

*Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.*

*Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias.*

*Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.*

*Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.*

## V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da emenda nº 04 projeto de lei ordinária nº 240/2025, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2026”, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

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

Teresina-PI, 25/11/2025.



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

