

PARECER AJL/CMT N°. 185/2025.

Teresina (PI), 18 de setembro de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 109/2025

Autor(a): Ver. Edilberto Borges - DUDU

Ementa: “Dispõe sobre a validade indeterminada de laudos médicos que atestem deficiência permanente no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a validade indeterminada de laudos médicos que atestem deficiência permanente no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

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

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 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, 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 autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Contudo, importante destacar que o projeto de lei em testilha (PL nº. 109/2025) apresenta vício quanto à sua admissibilidade, tendo em vista versar sobre matéria já anteriormente aprovada por este Poder Legislativo Municipal, através do projeto de lei ordinária nº. 090/2022 - “Dispõe sobre o prazo de validade do Laudo Médico Pericial ateste deficiência físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, de caráter irreversível ou incurável de qualquer natureza terá validade por tempo indeterminado”.



Referido projeto de lei (PL nº. 090/2022) obteve parecer jurídico favorável (PARECER AJL/CMT Nº. 83/2022), bem como pareceres favoráveis das respectivas comissões permanentes, tendo, ao final, sido aprovado em dois turnos de votação pela Câmara Municipal de Teresina.

Ato contínuo, foi expedido ofício pelo Presidente da Câmara Municipal de Teresina ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Of. Leg. 0453/2022, de 31 de maio de 2022), no qual foi encaminhado o autógrafo do projeto de lei nº. 090/2022, para fins de sanção. Ocorre que, durante o prazo constitucional de 15 (quinze) dias úteis, a contar do recebimento da proposição, não houve sanção expressa nem aposição de voto, configurando, assim, a ocorrência de sanção tácita.

Nessa toada, convém trazer a diferenciação entre sanção expressa e tácita, senão vejamos:

A alternativa que se contrapõe ao voto é a sanção. Tal medida significa a identificação dos interesses entre Legislativo e Executivo, e, regra geral, é por sua incidência que o projeto de lei transforma-se em lei de fato e de direito. Diferentemente do voto, que só se materializa por meio de uma manifestação de vontade formal expressa, a sanção pode ser tanto expressa quanto tácita: ela é expressa quando o Presidente aquiesce com o projeto de lei lhe enviado à deliberação pelo Legislativo, e tácita quando o Presidente não se manifesta sobre o projeto de lei que foi a ele remetido no prazo constitucional de 15 dias úteis, os quais são contados da data de recebimento (art. 66, § 3º, da CF de 1988).

*Por ser a sanção, juntamente com o voto, uma das duas possibilidades de manifestação do Presidente quando da etapa do processo legislativo que lhe compete deliberar, em não sendo essa efetuada no momento oportuno, está prescrita a possibilidade de confirmação do projeto de lei aprovado no Legislativo por parte do chefe do Executivo. Mesmo que o Congresso Nacional delibere em reunião conjunta pela superação do voto, o destino processual da nova lei é a imediata promulgação, consoante prescreve o art. 66, §§ 5º e 7º, da CF de 1988. (HETSPER, Rafael Vargas. **O poder de voto no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a.49 n. 193 jan./mar. 2012. Acesso em: 18 set. 2025) (grifo nosso)*

No que concerne à sanção, cumpre destacar, respectivamente, o art. 66 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, bem como o art. 56 da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, *in verbis*:



CRFB/88

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do voto.

§ 2º O voto parcial somente abrangeá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. (grifo nosso)

§ 4º O voto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º Se o voto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o voto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo. (grifo nosso)

LOM

Art. 56. Aprovado o Projeto de Lei, o Presidente da Câmara Municipal, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviará o texto ao Prefeito que, aquiescendo, sancioná-lo-á.

§ 1º Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito implicará sanção. (Texto alterado pela Emenda à LOM nº 26/2016, publicada no DOM nº 1.931, de 15/jul/2016) (grifo nosso)

§ 2º Se o Prefeito considerar o projeto em todo ou em parte inconstitucional, ilegal ou contrário a esta Lei Orgânica ou ao interesse do público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará os motivos do voto, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara Municipal.



§ 3º O veto parcial somente abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 4º O veto será apreciado pela Câmara Municipal em sessão plenária, dentro de 30 (trinta) dias, a contar de seu recebimento, podendo ser rejeitado apenas pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em escrutínio aberto.

§ 5º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 6º Rejeitado o veto, será o projeto enviado ao Prefeito, para promulgação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contados da data do seu recebimento.

§ 7º Se a Lei não for promulgada dentro de 48 (quarenta e oito) horas pelo Prefeito, nos casos dos §§ 1º e 6º, o Presidente da Câmara Municipal a promulgá-lo-á e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo. (grifo nosso)

De acordo com os aludidos dispositivos, depreende-se que, na hipótese de sanção tácita, a lei deverá ser promulgada dentro de 48 (quarenta e oito) horas pelo Prefeito e, caso este não o faça, deverá ocorrer a promulgação pelo Presidente da Câmara Municipal e, se este também não o fizer em igual prazo, pelo Vice-Presidente do Poder Legislativo Municipal.

Portanto, em caso de sanção tácita, a lei deverá ser encaminhada para a promulgação e publicação, às quais integram a fase do processo legislativo denominada de fase complementar ou de integração de eficácia.

Quanto ao tema, importante as considerações trazidas por Bernardo Gonçalves Fernandes, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”:

Após a sanção do Presidente da República ou a rejeição do veto pelo Congresso Nacional mediante o quórum de maioria absoluta em votação aberta, já temos (para a corrente majoritária) uma nova lei em nosso ordenamento jurídico. Com isso, finaliza-se a fase constitutiva e apresenta-se a última fase do processo, intitulada de complementar ou de integração de eficácia. Nessa fase, haverá dois atos, quais sejam: a promulgação e publicação da lei.

*• **Promulgação:** classicamente, é entendida como o atestado de existência da lei. Ou seja, é um referendo (consubstanciamento) que a ordem jurídica foi inovada e que, portanto, existe uma nova lei no ordenamento. A promulgação incidirá sempre sobre a lei. Dessa feita, a natureza jurídica da promulgação é meramente declaratória*



- *Publicação: nada mais é do que a oficialização da lei para todo o território nacional com sua devida publicização. A publicação é condição para a lei entrar em vigor e tornar-se eficaz. Portanto, a publicação conduz o texto normativo ao conhecimento de todos aqueles que serão obrigados a cumprir o texto, se colocando como uma condição de eficácia da lei.*

[...]

*Para finalizar, uma última digressão: a promulgação e a publicação são sempre atos conjuntos, ou seja, que ocorrem conjuntamente? Não. Elas não são sempre atos conjuntos. Pode ocorrer a promulgação e, só posteriormente, a publicação da nova lei. (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 16.ed., rev., atual. e ampl., São Paulo; Editora Juspodivm, 2024, p. 1119) (grifo nosso)*

Nesse sentido, destaque-se o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ADPF nº. 893, *in verbis*:

Ementa: Direito Constitucional. Processo legislativo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Veto presidencial extemporâneo. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra o veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (que deu origem à Lei nº 14.183/2021), veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União (DOU), de 15.07.2021. O veto em questão foi acrescentado depois da publicação, na edição ordinária do DOU desse mesmo dia, de texto da Lei nº 14.183/2021 do qual art. 8º constava como sancionado.

2. A controvérsia posta nos autos não é sequer a discussão de saber se o veto opera preclusão, e sim se é possível exercer tal poder após a expiração do prazo. A resposta parece ser claramente negativa. Precedentes: ADPFs 714, 715 e 718, Rel. Min. Gilmar Mendes.

3. No caso presente, o prazo para exercício da prerrogativa de vetar o projeto de lei de conversão se entendeu até 14.07.2021. Nessa data, o Presidente da República editou mensagem de veto e encaminhou o texto legal para publicação, sem manifestar a intenção de vetar o art. 8º do projeto de lei. Foi somente no dia seguinte, quando o prazo já havia expirado, que se providenciou a publicação de edição extra do diário oficial para a divulgação de novo texto legal com a aposição adicional de veto a dispositivo que havia sido sancionado anteriormente.

4. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias do art. 66, § 1º, da Constituição, o texto do projeto de lei é, necessariamente, sancionado (art. 66, § 3º), e o poder de veto não pode mais ser exercido. O fato de o veto extemporâneo ter sido mantido na forma do art. 66, § 4º, da Constituição não altera a conclusão pela sua inconstitucionalidade. O ato apreciado pelo Congresso Nacional nem sequer poderia ter sido praticado. 5. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do veto impugnado e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021. Tese de julgamento: “O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias”. (ADPF 893,



Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 02-09-2022 PUBLIC 05-09-2022) (grifo nosso)

Ademais, cumpre destacar que parte da doutrina entende que a ausência de sanção tácita pelo Chefe do Poder Executivo configura uma infração político-administrativa, sujeitando o infrator à cassação do mandato. Nesse sentido, vejamos:

Cumpre, entretanto, registrar que a violação desse dever de ele-vada hierarquia, porquanto estabelecido constitucionalmente, veio a ser definida como infração político-administrativa, sujeitando o infrator à cassação do mandato. Estatui, em verdade, o Decreto-Lei n.º 201, de 27-2-67 (lei disciplinadora da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores) :

"Art. 4º — São infrações político-administrativas dos Prefeitos municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I, II, III, IV, V, VI (omissis)

VII — praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática."

Quando aí se fala em "expressa disposição de lei", evidentemente há de se estar incluindo a maior de todas as leis, a lei fundamental, a Constituição, dada a sua supremacia inevitável sobre todas as espécies de normas jurídicas positivas.

Se, pois, contrariando expressa disposição constitucional, o Prefeito omitir-se, deixa de praticar ato necessário de sua competência, claro está que comete a infração político-administrativa acima descrita. (grifo nosso) (NOGUEIRA, Rubem. Da responsabilidade do Prefeito pela não-promulgação das leis. p.105)

Por outro lado, ainda que a infração político-administrativa que o referido decreto tipifica seja atribuída apenas aos Prefeitos Municipais, a doutrina defende que a não promulgação de lei sancionada tacitamente pelo presidente da câmara municipal e, na sua ausência, pelo vice-presidente, configura crime de responsabilidade. Nesse sentido, Pontes de Miranda, aproximando-se do ponto de vista de José Afonso da Silva, em sua monografia intitulada “Processo de formação das Leis no Direito Constitucional” escreve na página 212:



No nosso sistema, a promulgação é uma imposição constitucional, revela uma obrigação, um dever imposto sucessivamente ao Presidente da República, ao Presidente do Senado e ao Vice-Presidente deste; se os dois primeiros não o fizerem, o último terá que fazer, parece-nos, que sob pena de responsabilidade.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, considera-se prejudicada a análise do projeto de lei em comento (PL nº. 109/2025), tendo em vista que o tema trazido em seu bojo, qual seja, validade indeterminada de laudos médicos que atestem deficiência permanente, já foi aprovado por este Poder Legislativo Municipal, quando da análise do PL nº. 090/2022, o qual foi sancionado tacitamente.

Por fim, ressalte-se que a lei sancionada tacitamente em 2022 deve ser promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Teresina, em virtude da omissão do Chefe do Poder Executivo Municipal, com a sua consequente publicação, sob pena de omissão inconstitucional, a fim de que entre em vigor e torne-se eficaz no ordenamento jurídico.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.

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



CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT

