



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N°. 013/2025

Teresina (PI), 19 de fevereiro de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária n°. 022/2025

Autor(a): Ver. Samantha Cavaleca

Ementa: “Dispõe sobre Sistema Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Teresina (SIMTER)”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre Sistema Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Teresina (SIMTER)”.

PAGE
MERGEFOR

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)





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

[...]

§ 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 – ADMISSIBILIDADE:

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





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

PAGE
MERGEFOR

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em comento dispõe sobre o Sistema Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Teresina (SIMTER), voltado ao gerenciamento das políticas governamentais direcionadas ao desenvolvimento sustentável, à ampliação do acesso ao emprego e ao trabalho, assim como à criação de fontes de renda.

Embora louvável o tema trazido pela nobre edil, observa-se que, quanto à iniciativa para o processo legislativo, trata-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pelas razões a seguir detalhadas.

Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 71, incisos I e V, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, que dispõem competir privativamente ao Chefe do Executivo exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Vejamos:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações; (grifo nosso)

[...]

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

Com efeito, a proposição legislativa em enfoque versa sobre temática inserta à reserva da administração, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito atos normativos que disponham sobre atos concretos de gestão administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra, afirma o seguinte:

PAGE
MERGEFOR

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo (PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353).

A propósito, no que tange à “reserva de administração”, também vale colacionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, abaixo transcrito:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. [...] Essa prática legislativa, quando





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência que, ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Trata-se, portanto, de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo consistente na análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Corroborando o exposto acima, destaque-se a **Lei Federal nº. 13.667, de 17 de maio de 2018**, a qual *“Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975”*, a qual, **em seu art. 3º, estabelece que o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem**, na forma estabelecida por esta Lei.

Ademais, **mencionada lei federal, em seu art. 9º, dispõe competir aos Municípios que aderirem ao Sine, o exercício, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação municipal do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos.** Vejamos:

Lei Federal nº. 13.667/2018:

Art. 2º São diretrizes do Sine:

[...]

II - a integração de suas ações e de seus serviços nas distintas esferas de governo em que se fizer presente;

III - a execução descentralizada das ações e dos serviços referidos no inciso II do caput deste artigo, em consonância com normas e diretrizes editadas em âmbito nacional;

[...]





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 3º O Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei. (grifo nosso)

§ 1º O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, constitui instância regulamentadora do Sine, sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo. (grifo nosso)

§ 2º O Codefat e os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda instituídos pelas esferas de governo que aderirem ao Sine constituirão instâncias deliberativas do Sistema. (grifo nosso)

[...]

Art. 5º Nos termos estabelecidos pelo Codefat, os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda poderão autorizar a constituição de consórcios públicos para executar as ações e os serviços do Sine, devendo os consórcios ser submetidos à prévia avaliação do Ministério do Trabalho.

[...]

PAGE
MERGEFOR

Art. 9º Compete aos Municípios que aderirem ao Sine, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam distribuídas pelo Codefat:

I - exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação municipal do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos; (grifo nosso)

[...]

No âmbito municipal, destaque-se a Lei nº. 5.997, de 28 de setembro de 2023 – “*Institui o Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda - COMTER e o Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda - FUMTER, do Município de Teresina, e dá outras providências*”.

De acordo com a citada lei municipal, compete ao COMTER, órgão pertencente à estrutura do poder executivo municipal, definir, deliberar, acompanhar e fiscalizar a execução das ações e serviços do Sistema Nacional de Emprego – SINE, além de deliberar e definir acerca





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

da Política de Trabalho, Emprego e Renda, no âmbito do município de Teresina, em consonância com a Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda. Nesse sentido, vejamos:

Lei Municipal nº. 5.997/2023:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda - COMTER, instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, com o fim de definir, deliberar, acompanhar e fiscalizar a execução das ações e serviços do Sistema Nacional de Emprego - SINE. (grifo nosso)

[...]

Art. 4º Compete ao COMTER gerir o Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina - FUMTER, criado por esta Lei, e exercer as seguintes atribuições:

I - deliberar e definir acerca da Política de Trabalho, Emprego e Renda, no âmbito do município de Teresina, em consonância com a Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda; (grifo nosso)

II - apreciar e aprovar o plano de ações e serviços do SINE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, bem como a proposta orçamentária da Política de Trabalho, Emprego e Renda, e suas alterações, a ser encaminhada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, responsável pela coordenação da Política de Trabalho, Emprego e Renda no Município; (grifo nosso)

III - acompanhar, controlar e fiscalizar a execução da Política Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, conforme normas e regulamentos estabelecidos pelo CODEFAT e pelo Ministério da Economia; (grifo nosso)

IV - orientar e controlar o Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina, incluindo sua gestão patrimonial, inclusive a recuperação de créditos e a alienação de bens e direitos;

V - aprovar seu Regimento Interno, observando-se os critérios definidos pelo CODEFAT;

VI - exercer a fiscalização dos recursos financeiros destinados ao SINE, depositados em conta especial de titularidade do Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina;

VII - apreciar e aprovar relatório de gestão anual que comprove a execução das ações do SINE no Município, quanto à utilização dos recursos federais





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

descentralizados do Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina; (grifo nosso)

VIII - aprovar a prestação de contas anual do Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina;

IX - baixar normas complementares necessárias à gestão do Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina;

X - estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas de trabalho, emprego e renda do Município; e (grifo nosso)

XI - deliberar sobre outros assuntos de interesse do Fundo Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Teresina.

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, a regulamentação a respeito do funcionamento do COMTER.

A fim de corroborar essa percepção, vale colacionar alguns julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF quanto à temática ora tratada:

PAGE
MERGEFOR

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.

3. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020
PUBLIC 13-08-2020) (grifo nosso)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO
MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO
DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO
DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO -
REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.**

- Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.

- A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.

- O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).

- Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P. DJE de 25-6-2010.) (grifo nosso)





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, *in verbis*:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito. (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate) (grifo nosso)

Ademais, observa-se que o projeto em testilha apresenta, conforme se depreende da leitura de alguns de seus dispositivos, nítido caráter de “lei autorizativa”.

Quanto ao tema, destaque-se que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, a contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a CRFB 88 não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da CRFB/88, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Nesse sentido, destaque-se o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, *in verbis*:

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

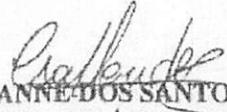
Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

V- CONCLUSÃO:

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

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

PAGE
MERGEFOR
170


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





Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 320038003500310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.