Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Processo legislativo municipal



Palestrante:
PhD. Benigno Núñez Novo



EGC Escola de Gestão e Controle TCE-PI Conselheiro Alcides Nunes

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Currículo
Benigno Núñez Novo



Pós-doutor em direitos humanos, sociais e difusos pela Universidade de Salamanca, Espanha, doutor em direito internacional pela Universidade Autónoma de Asunción, com o título de doutorado reconhecido pela Universidade de Marília (SP), mestre em ciências da educação pela Universidade Autónoma de Asunción, especialista em educação: área de concentração: ensino pela Faculdade Piauiense, especialista em direitos humanos pelo EDUCAMUNDO, especialista em tutoria em educação à distância pelo EDUCAMUNDO, especialista em auditoria governamental pelo EDUCAMUNDO, especialista em controle da administração pública pelo EDUCAMUNDO, especialista em gestão e auditoria em saúde pelo Instituto de Pesquisa e Determinação Social da Saúde e bacharel em direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Assessor de gabinete de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Piauí. https://orcid.org/0000-0002-1343-7127
Endereço para acessar este CV: **http://lattes.cnpq.br/6452878036558472**

Apresentação

O processo legislativo municipal compreende os procedimentos de elaboração das normas de competência do Município, incluindo **emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções**. **Requerimentos e indicações** integram a **atividade parlamentar**, mas possuem natureza e finalidade distintas das espécies normativas.



O que é o processo legislativo municipal?



O **processo legislativo municipal** é o **conjunto ordenado de atos e procedimentos destinados à formação das normas jurídicas municipais**, observadas as disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Dos princípios norteadores

Princípio da Simetria	Técnica Legislativa
Exige a observância, pelos Municípios, das normas constitucionais de reprodução obrigatória, respeitada a autonomia municipal. Sua aplicação não significa a reprodução automática de todas as regras do processo legislativo federal. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar sobre o regime jurídico dos servidores do Executivo.	O projeto de lei deve ser redigido em **termos claros**, **objetivos** e **concisos**, em **língua nacional** e **ortografia oficial**, devidamente **subscrito por seu autor**. A justificação escrita é um requisito essencial do projeto.

TCE-PI

Do quórum para a deliberação dos Projetos de Lei

A Constituição Federal de 1988, no art. 47: "Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros".

A regra do processo legislativo é a votação por maioria simples. Para exigência de quórum diverso, faz-se necessária previsão constitucional expressa, como no caso da votação de emenda à Lei Orgânica Municipal, cuja exigência para aprovação é de 2/3 (dois terços) de votos dos vereadores.

Dos diferentes tipos de quóruns

Quórum de instalação	Quórum para início de deliberação	Quórum nas comissões
Para se abrir uma sessão ordinária: Para o início de uma sessão na Câmara Municipal de Teresina, é necessário a presença de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara (10 vereadores).	Para se entrar na Ordem do Dia é o de maioria absoluta dos membros - o próximo número inteiro superior à metade. No Plenário da Câmara Municipal de Teresina, portanto, é de, no mínimo, 15 vereadores com presença registrada.	É sempre o próximo número inteiro superior à metade do número de membros da Comissão. Na Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo, são 5 (cinco) vereadores membros titulares e o quórum de deliberação é de 3 (três) vereadores membros.

TCE-PI

Leis Complementares x Leis Ordinárias

Leis Complementares	Leis Ordinárias
As leis complementares são reservadas para tratar de assuntos mais específicos e exigem um quórum qualificado para sua aprovação (maioria absoluta). No plano municipal, Lei Complementar é aquela lei indicada pela Lei Orgânica. Exemplos em Teresina: Código Tributário Municipal; Plano Diretor; Código de Obras etc.	Disciplinam matérias não reservadas a outra espécie normativa, respeitados os requisitos constitucionais e regimentais. Em regra, são aprovadas por maioria simples, presente o quórum exigido.

TCE-PI

Dos vícios na elaboração das leis municipais

A incompatibilidade com normas superiores: quando as leis municipais não estão alinhadas com a Constituição Federal de 1988 e Constituição do Estado do Piauí de 1989 incorre-se em vício de inconstitucionalidade, comprometendo a validade e a eficácia da norma municipal.





TCE-PI

Dos tipos de vícios quando da elaboração das leis municipais

Vícios de Iniciativa	Vícios de Competência
A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 61, as regras de iniciativa para leis federais, que, por simetria, aplicam-se aos Estados e aos Municípios. Iniciativa privativa do prefeito: organização administrativa, regime jurídico dos servidores municipais, orçamento e criação ou extinção de cargos públicos. Por exemplo: projeto de vereador que cria secretaria municipal e altera a estrutura administrativa do Executivo, invadindo matéria de iniciativa privativa do prefeito.	Por exemplo: Quando um vereador apresenta um projeto de lei que estabelece regras de trânsito, incide em vício de COMPETÊNCIA (inconstitucionalidade formal orgânica), pois tal matéria é competência da União. Por exemplo: lei municipal que estabelece regra geral de trânsito incompatível com a legislação federal, extrapolando a competência municipal.

TCE-PI

Processo legislativo e seus ritos

Rito Sumário	Rito Ordinário
Também conhecido como regime de urgência, somente deve ser usado em caráter excepcional. Celeridade e Simplicidade. A urgência não autoriza, por si só, a supressão de etapas obrigatórias.	É o mais completo e detalhado, sendo o coração do processo legislativo municipal.

TCE-PI

Exemplo de etapas do Rito Ordinário

Rito Ordinário na Câmara Municipal de Teresina



Etapas do Rito Sumário

- acionamento pelo Poder Executivo;
- projeto de lei de iniciativa do governo;
- obrigatoriedade de ser recepcionado pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno (art. 64 da CF/1988);
- não basta que o prefeito requeira, há de se justificar a urgência, explicar o possível dano que uma eventual demora geraria à comunidade;
- as constituições estaduais e leis orgânicas normalmente estabelecem o prazo de 30 dias;
- esgotado esse prazo, o presidente da Câmara colocará na ordem do dia da sessão subsequente, sobrestando os demais projetos, "trancando" a pauta;
- o rito sumário não admite supressão de fases.

O que compreende o processo legislativo municipal?

Elaboração de emendas à Lei Orgânica
Leis complementares
Leis ordinárias
Decretos legislativos
Resoluções normativas e administrativas

O que compreende o processo legislativo municipal?

A proposta de emenda à Lei Orgânica é um projeto que, se aprovado, altera a Lei Orgânica. A Lei Orgânica, por sua vez, equivale à Constituição no âmbito do município, sendo considerada a lei mais importante de um município.



TCE-PI

O que compreende o processo legislativo municipal?

Lei Orgânica do Município de Teresina:

A emenda à Lei Orgânica Municipal possui legitimados específicos para sua propositura, bem como um trâmite diferente das demais proposições:

Art. 48, LOM. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada, mediante proposta:

I - de 1/3 (um terço), no mínimo dos Vereadores;

II - do Prefeito Municipal;

III - da população, através da subscrição de 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.

§ 1° A proposta de emenda e de reforma à Lei Orgânica do Município será votada em 02 (dois) turnos, com interstício de 10 (dez) dias, e aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

§ 2° A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara, com o respectivo número de ordem.

O que compreende o processo legislativo municipal?

A lei complementar é uma espécie normativa destinada à disciplina de matérias expressamente reservadas a essa modalidade legislativa pela Constituição ou pela Lei Orgânica. Sua função não se limita a complementar ou explicar normas anteriores, podendo estabelecer disciplina jurídica própria sobre matérias de sua competência.

A lei ordinária é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração, estas contêm, não raramente, normas singulares.

O que compreende o processo legislativo municipal?

Os Decretos Legislativos, destinam-se a regular matéria de competência exclusiva da Câmara que produza efeitos externos, não dependendo de sanção ou veto do Prefeito Municipal.

Temos como exemplo: uma proposta de vereador que tem por finalidade sustar o Decreto executivo que reajusta ilegalmente a tarifa dos transportes coletivos urbanos do Município de Teresina.



O que compreende o processo legislativo municipal?

A utilização de **Decreto legislativo** para sustar ato do Executivo é medida de exceção, pois configura ingerência de um poder em outro. Sendo assim, apenas quando for evidente a exorbitância do poder de regulamentação, cabalmente comprovada, é que a Câmara terá legitimidade para editar o seu ato de sustação (entendimento do STF).



O que compreende o processo legislativo municipal?

Resoluções são atos normativos utilizados pela Câmara Municipal para disciplinar matérias de sua competência, conforme a Lei Orgânica e o Regimento Interno. Sua aprovação, promulgação e publicação seguem as regras aplicáveis à espécie. As resoluções estão sujeitas ao controle de constitucionalidade e legalidade, conforme sua natureza e conteúdo.

No caso de Teresina, a Lei Orgânica do Município de Teresina fixa no seu art. 21 a possibilidade privativa de a Câmara Municipal sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

TCE-PI

O que compreende o processo legislativo municipal?

Resoluções: normativas e administrativas

A **Resolução**, por sua vez, é utilizada para matérias de organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal de Vereadores.

Quanto à iniciativa para a alteração do Regimento Interno da Casa, destaque-se que é cabível proposta de vereadores apresentada por 1/3 (um terço) dos vereadores, por iniciativa da Mesa Diretiva ou por iniciativa de Comissão Permanente.



O que compreende o processo legislativo municipal?

As **resoluções normativas** possuem poder de disciplinar situações gerais, exigindo, portanto, a aprovação em plenário.

Exemplos de resoluções normativas: Regimento Interno da Câmara Municipal; Código de Ética; Decoro Parlamentar; resoluções que criam comissões permanentes, etc.



O que compreende o processo legislativo municipal?

Os **atos administrativos internos** da Câmara Municipal devem observar a competência do Plenário, da Mesa Diretora ou da Presidência, conforme estabelecido na Lei Orgânica e no Regimento Interno. A necessidade de deliberação plenária depende da natureza da matéria e da espécie de ato adotada.



Atividade parlamentar

Requerimentos

Os **requerimentos verbais** são atos orais proferidos durante as sessões plenárias que não necessitam de maiores formalidades, tais como: os atos que tenham por objetivo solicitar a palavra, leitura de documento interno da Casa, retirada de projeto pelo autor, prorrogação da sessão, dentre outros. São atos que dizem respeito ao andamento normal da sessão, portanto, a forma escrita seria desnecessária e mais onerosa, impedindo a eficiência dos trabalhos legislativos.



Atividade parlamentar

Os **requerimentos escritos e sujeitos à deliberação do plenário**, por sua vez, são reservados a atos que exigem uma maior formalidade, razão pela qual devem ser devidamente fundamentados, assinados e protocolados pelo Vereador.



Atividade parlamentar

Requerimentos e Indicações

Por exemplo: os **requerimentos escritos** são utilizados quando os vereadores solicitam, após deliberação Plenária, informações ou documentos ao Chefe do Poder Executivo, para viabilizar a atividade fiscalizatória.



Atividade parlamentar

Já as **indicações** são utilizadas quando o vereador deseja formular uma sugestão formal ao Executivo para providências de interesse público ou mesmo quando uma demanda legislativa depende da iniciativa deste.

Registre-se que as Indicações não possuem caráter impositivo, mas apenas sugestivo, sendo apenas lidas no plenário.



Atividade parlamentar

Indicação

Exemplo de Indicação: asfaltamento de uma rua (providência administrativa); Indicativo de projeto de lei de alteração do estatuto do servidor (matérias de iniciativa reservada ao Executivo).

Na Câmara Municipal de Teresina, as indicações não são votadas em plenário.



Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

O processo legislativo municipal consiste em **seis fases** (regra geral): **iniciativa, discussão, deliberação, sanção ou veto, promulgação e publicação**. Vamos a cada uma dessas etapas ou fases:

LEI MUNICIPAL

TCE-PI

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

1. Iniciativa

Como o nome já indica, é o ato que dá início ao processo legislativo municipal. Nada mais é do que o primeiro momento em que é criado e apresentado um projeto para o município.

A iniciativa pode ser feita pelos vereadores, pelo prefeito, ou até mesmo pela própria população, através de uma iniciativa popular. Assim que o projeto é apresentado e protocolado, o presidente da Câmara Municipal de Vereadores decide quais são as comissões que irão analisar e discutir para saber se o projeto é válido ou não.

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

2. Discussão

Nessa fase, é o momento em que passa ser debatido e discutido a respeito daquilo que foi apresentado. É também onde a Comissão de Constituição e Justiça fica responsável por fazer o controle preventivo de constitucionalidade, estudando a proposta com profundidade.

Ou seja, deve garantir que todos os critérios estabelecidos pela constituição estão sendo seguidos de modo justo, funcionando como um filtro para evitar que leis que não cumpram esse quesito sejam aprovadas.

Inclusive, durante as discussões, podem ser apresentadas emendas ao projeto ou até mesmo substitutivos.

TCE-PI

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

3. Deliberação (ou votação)

Todos os projetos de lei precisam ser discutidos e votados nas comissões. É por isso que a terceira fase é a deliberação deles. Esse é um momento importante, em que eles passam pela votação para decidir se o projeto será aprovado ou não.

Essa com certeza é a fase decisória do processo legislativo municipal. Ele pode ser rejeitado, passando assim a ser arquivado, ou então ser aprovado integralmente, parcialmente sem emendas ou parcialmente com emendas.



Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

Caso seja aprovado com emendas, as naturezas das emendas passam a ser analisadas da seguinte forma:

Tipo	**Definição corrigida**
Aditiva	Acrescenta dispositivo ao texto da proposição.
Supressiva	Retira parte do texto da proposição.
Modificativa	Altera a redação de dispositivo sem substituí-lo integralmente.
Substitutiva	Substitui dispositivo ou parte da proposição por outro texto.
Aglutinativa	Resulta da fusão de emendas ou de textos relacionados, conforme as regras regimentais.

TCE-PI

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

As emendas apresentadas durante a tramitação são examinadas conforme as competências das comissões e do Plenário, observadas as regras regimentais.

A iniciativa popular permite a apresentação de projetos nos termos da Constituição e da Lei Orgânica. A realização de audiência pública dependerá das exigências legais ou regimentais aplicáveis, não sendo uma etapa universalmente obrigatória para todo projeto de iniciativa popular.



Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

4. Sanção ou veto

Após a aprovação de projeto de lei sujeito à sanção, o texto é encaminhado ao prefeito, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente, por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. O veto deve ser motivado e submetido à apreciação da Câmara Municipal, nos prazos e condições estabelecidos na Lei Orgânica.

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

5. Promulgação

A promulgação é o ato que atesta formalmente a existência da lei e determina sua publicação. Deve ser realizada pela autoridade competente, conforme as disposições constitucionais e da Lei Orgânica. A lei poderá posteriormente ser revogada, ter sua vigência encerrada por prazo determinado ou sofrer controle de constitucionalidade.

Das etapas ou fases do processo legislativo municipal

6. Publicação

A publicação oficial dá publicidade à lei e permite o conhecimento de seu conteúdo. Sua entrada em vigor ocorre na data expressamente prevista ou, na ausência de disposição específica, segundo as regras aplicáveis da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Publicação, vigência e eficácia são conceitos distintos.



Conclusão

O processo legislativo municipal é fundamental para a criação de leis que regulamentam a vida cotidiana dos cidadãos em nível local. Compreende várias etapas, desde a elaboração da proposta até a sua promulgação, e pode acontecer de diferentes formas, dependendo da legislação de cada município.



Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /constituição /constituição.htm>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

BRASIL. **Constituição do Estado do Piauí de 1989**. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_Piaui.pdf?sequence=8>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

BRASIL. **Lei Orgânica do Município de Teresina**. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2020/03/LEI-ORGANICA-DO-MUNICIPIO-DE-TERESINA-atualizada-at%C3%A9-emenda-30-2019.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.



Contatos da Escola de Gestão e Controle (EGC)



Escola de Gestão e Controle do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (EGC)

Av. Pedro Freitas, 2100, Prédio Anexo III – Edifício Conselheiro Jesualdo Calvanti - Centro Administrativo - Teresina-PI - CEP: 64.018-900
Tel.: (86) 3215-3927

Email: escola@tcepi.tc.br

Obrigado!



EGC ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE TCE-PI
Conselheiro Alcides Nunes