

PARECER Nº 502/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo Principal: 35.842/2023

Autor: Executivo Municipal

Processo Acessório: EMENDA ADITIVA Nº 23/2024

Autoria da Emenda: Comissão de Cultura e Patrimônio Histórico

Assunto: Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 35842/2023, “Institui e regulamenta o Plano Municipal de Cultura do Município de Cuiabá, Estado de Mato Grosso, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais da proposição mencionada em epígrafe.

A Comissão de Cultura e Patrimônio Histórico encaminha a presente Emenda Aditiva para acrescentar a ação Nº 09 na Meta 17 do Eixo Estratégico 3 constante do Anexo do Projeto de lei em comento.

Na sua justificativa, os autores explicam que a Emenda se presta a atender anseios dos munícipes que participaram de audiência pública realizada em 20/02/2024.

Por este motivo, a Comissão autora da emenda visa acrescentar Anexo mencionado do Projeto de Lei dispositivo que prevê a garantia de transporte público e gratuito para jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade em grupos e coletivos culturais organizados e cadastrados pela prefeitura, bem como em eventos de cultura.

É o relato do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

II.I – LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

No caso em apreço a primeira linha de análise é de natureza regimental.

Isto porque se não cabível a proposta sob tal prisma deverá ser prejudicada de plano, não restando motivos para outras análises legais.



A Comissão fundamenta sua iniciativa nos artigos 163 e 167-A do Regimento Interno, que aduzem o seguinte:

“Art. 163 *Emenda é a proposição apresentada para alterar partes do texto de Projeto.*

Parágrafo único. As emendas podem ser supressivas, aglutinadas, substitutivas, aditivas, modificativas e de redação, assim entendidas:

I – emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte do texto;

II – emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, a ser incluída no texto;

III – emenda substitutiva é a proposição que deve ser colocada no lugar do texto;

IV – emenda aditiva é a proposição que deve ser acrescentada ao texto;

V – emenda modificativa é a proposição que visa alterar a redação do texto;

VI – emenda de redação é a que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto; e

VII – subemenda é a emenda apresentada a outra emenda.

(...)

Art. 167-A *Será considerada Emenda de Comissão aquela alteração ao texto do Projeto que tenha sido incorporada ao parecer pelo Relator. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)*



§ 1º Se o relator não concordar em colocar no parecer uma emenda sugerida por membro da comissão ela não será considerada como emenda de comissão. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

§ 2º Se a maioria dos membros da Comissão não concordar com a emenda do Relator, o presidente designará um revisor que elaborará um voto divergente que passará a ser o voto do parecer vencedor. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

§ 3º Toda e qualquer emenda não incorporada pelo Relator não será emenda de Comissão e deverá tramitar como as demais emendas. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

§ 4º As emendas da Comissão de Constituição, Justiça e Redação que forem aprovadas no parecer do Relator se incorporam aos fundamentos do parecer e a rejeição das emendas implica em rejeição do parecer sendo delas indissociáveis, não sendo possível votar as emendas em separado. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

§ 5º As emendas das Comissões de Mérito serão apresentadas em separado, seguindo os trâmites de qualquer outra emenda e não se incorporam ao parecer da Comissão, para que possam ser apreciadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

Considerando tratar-se de projeto de autoria do Poder Executivo, cumpre analisar, além das vedações relativas à constitucionalidade formal subjetiva e legalidade do ato, as que vedam a criação de despesas em proposituras desta natureza, conforme dispõe o artigo 166 do Regimento Interno:

Art. 166 O Presidente da Câmara não receberá emenda:

I – que aumente de qualquer forma as despesas ou o número de cargos previstos em Projeto referente ao Poder Legislativo; e



II – que crie despesa ou aumente a prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Parágrafo único. Excetua-se da proibição contida no inciso II, as emendas originárias do Poder Executivo relativamente às proposições de sua iniciativa.

Nesse espeque, nítido que a previsão específica de garantia de transporte público e gratuito traduz-se em entrave insuperável à validação do projeto, por incidência na vedação regimental retro sublinhada.

Insta salientar que tal gratuidade configura a transferência, para o Poder Público, do custeio dos ônus inerentes à utilização do serviço concedido, dada a impossibilidade de imposição de tais providências para a concessionária, haja vista a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Considerado o nítido reflexo do assunto no orçamento municipal, insta denotar, ainda, a previsão contida na Lei Orgânica do Município:

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;

II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

Além das reservas expostas, nota-se que compete ao Poder Executivo a direção da administração, em tarefas de planejamento, organização e execução de políticas públicas, de acordo com os termos do parágrafo único art. 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do art. 173, § 1º e § 2º da citada carta. No mesmo sentido, eis o disposto na LOM:

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXIII - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Câmara;

(...)

XXVII - conceder auxílios, prêmios e subvenções, nos limites das



respectivas verbas orçamentárias e do plano de distribuição, prévia e anualmente aprovado pela Câmara;

(...)

XXXIII - enviar à Câmara Municipal projeto de lei que discipline sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos;

Convém, inclusive, destacar a sólida e harmoniosa **orientação jurisprudencial** que evidencia a **invalidade insanável** de **projetos desta exata natureza**, se inaugurados por parlamentar. Assim, o Supremo Tribunal Federal já tratou, com ânimo de definitividade, do assunto, **extirpando a possibilidade de deflagração de projeto de lei que trate sobre isenção no transporte público** por iniciativa parlamentar:

*2. Como assentado na decisão agravada, a **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo.** (STF - AgR RE: 1154488 MG - MINAS GERAIS 0598439-93.2016.8.13.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/11/2019, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-256 25-11-2019)*

O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. (STF - AgR ARE: 929591 PR - PARANÁ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/10/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-247 27-10-2017)

Na mesma direção, seguem os demais tribunais pátrios:

*Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que "modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o **Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas**". Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública** de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. **VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA.** Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição*



de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22628524720208260000 SP 2262852-47.2020.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/10/2021)

Por outro lado, importa demonstrar que, considerada a hipótese de que tal providência seja adotada por meio da alteração do contrato de concessão, incide-se no instituto jurídico assentado pela doutrina administrativa como fato do príncipe indireto, circunstância em que exsurge a necessidade de adoção de providências, pela Administração Pública, a fim de preservar as condições de execução do contrato de prestação do serviço, prerrogativa que, como já informado, é reservada ao administrador. Ilustrando:

*Verifica-se a ocorrência do fato do príncipe indireto quando **uma medida de ordem legislativa ou regulamentar de caráter geral, ao entrar em vigor, repercute na economia do contrato celebrado. Verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas.** (TJ-MG - AC: 10390110005514001 Machado, Relator: Albergaria Costa, Data de Julgamento: 14/06/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 22/06/2012) (grifo nosso).*

Tratando-se de Emenda Parlamentar a regra sobre a impossibilidade de legislar sobre matéria que aumente a despesa prevista na proposta original decorre de vedação expressa de lei.

Vejamos o que dispõe a **Lei Orgânica do Município**:

Art. 27 (...)

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Regimento Interno:

Art. 166 O Presidente da Câmara não receberá emenda:

I – que aumente de qualquer forma as despesas ou o número de cargos previstos em Projeto referente ao Poder Legislativo; e

II – que crie despesa ou aumente a prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.



Parágrafo único. Excetua-se da proibição contida no inciso II, as emendas originárias do Poder Executivo relativamente às proposições de sua iniciativa.

Portanto, verifica-se de forma objetiva que, se por um lado, assiste à Comissão autora a utilização da prerrogativa invocada pela norma *Interna Corporis* para a apresentação da Emenda em questão, por outro, é reluzente a impossibilidade do projeto de ingressar no ordenamento jurídico, por razões de ordem constitucional, legal e regimental devidamente sublinhadas.

Nesse mesmo sentido, a Suprema Corte Brasileira – STF (Supremo Tribunal Federal), já decidiu em composição plenária que é possível emenda parlamentar ao Projeto de Lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que sejam cumpridos **dois requisitos simultâneos: a pertinência temática com a matéria legal; e não gerar aumento de despesas. Segue o entendimento elucidado na ADI 1333:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República.

2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.

3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - ADI: 1333 RS, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 29/10/2014, Tribunal

II.II – DA REDAÇÃO.



A proposição atende aos requisitos legais previstos na Lei Complementar nº 95/98 e alterações quanto à redação e normas de técnica legislativa.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o parecer desta CCJR é pela rejeição da Emenda nº 23/2024.

IV. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 17 de abril de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380032003700390039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 18/04/2024 09:04

Checksum: **89B427A19B7F02701B33E236ECF8634A6FA9788F844C4CB3D7C75C5049FF49AC**

