

PARECER Nº 500/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 35.842/2023

Mensagem: 030/2023

Emenda Aditiva nº 024/2024

Autoria: COMISSÃO DE CULTURA E PATRIMÔNIO HISTÓRICO.

Assunto: **Emenda Aditiva** ao Projeto de Lei nº 35.842/2023, que institui e regulamenta o Plano Municipal de Cultura do Município de Cuiabá e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

O processo principal 35.842/2023 de autoria do Poder Executivo, que institui e regulamenta o Plano Municipal de Cultura do Município de Cuiabá e dá outras providências, recebeu parecer pela aprovação por esta Comissão.

Encaminhado para a Comissão de Cultura e Patrimônio Histórico a Presidente da Comissão apresentou relatório, que fora aprovado pela Comissão.

Informa a relatora da Comissão temática, que promoveu três audiências públicas com o segmento cultural de nossa cidade com a finalidade de debater o Plano Municipal de Cultura com a finalidade de buscar contribuições e a inserção das propostas no referido Plano, por intermédio de emendas apresentadas pela Comissão de Cultura e Patrimônio Histórico, atendendo aos princípios democráticos e de participação na elaboração das Políticas Públicas.

A **autora pretende acrescentar no Anexo I** do projeto de Lei 35.842/2023 na Meta 07 do Eixo Estratégico 2 a Ação nº 9. Informa que esta proposta foi deliberada pela Comissão de Cultura e Patrimônio Histórico nas reuniões realizadas para discussão do plano de cultura e na audiência pública.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A emenda é o meio pelo qual se altera a forma ou o conteúdo de um projeto de lei ou qualquer proposição normativa, no todo ou em parte. O poder de emendar projetos de lei tem natureza constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.



Considerada uma proposição acessória à outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa. Vale destacar que, consoante à doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas do Poder Executivo, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto consitucional bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

Portanto, as normas constitucionais de Processo Legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo. Essa atribuição/direito a emenda deve sempre guardar pertinência com as matérias versadas no Projeto de Lei, não podendo desfigurá-lo.

É importante ressaltar que o exame desta Comissão cinge-se 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.

A **autora pretende acrescentar** no Anexo I do projeto de Lei 35.842/2023 na Meta 07 do Eixo Estratégico 2 a Ação nº 9, **passando o referido anexo a vigorar com a seguinte redação:**

“Promover ações e parcerias com a Secretaria de Educação do Município, voltadas ao apoio a projetos políticos pedagógicos que promovam o ensino de música, teatro, literatura e valorização do patrimônio material e imaterial do município de Cuiabá, do estado de Mato Grosso”.

O objeto da referida Emenda é matéria de iniciativa do Poder Executivo, pois atinente a sua função típica de administrador e de gestão da administrativa, conforme entendimento pacificado pela doutrina e jurisprudência de nossos tribunais. **No caso diz respeito a projetos políticos pedagógicos que promovam ensino de música, teatro, literatura e valorização do patrimônio material e imaterial do nosso município.**

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas ao direito à educação dos munícipes. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.



Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa com imposição de atribuições a órgão do Poder Executivo invade indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da inclusão de projeto pedagógico, bem como determinar as atribuições que competem a seus órgãos. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios (arts. 190; 195, III). É 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. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na lei encontra-se na órbita da chamada **reserva da administração**, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com os preceitos mencionados da Constituição Estadual.

De outro lado, e não menos importante, a lei impugnada cria, evidentemente, novas



despesas por parte da Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto.

2. REGIMENTALIDADE.

A propósito das emendas estabelece o Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, Resolução nº 008 de 15/12/2016:

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:*

(...);

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

(...).

Art. 167-A. *Será considerada Emenda de Comissão aquela alteração ao texto do Projeto que tenha sido incorporada ao parecer pelo Relator.*

§ 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.*

§ 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.*

§ 3º *Toda e qualquer emenda não incorporada pelo Relator não será emenda de Comissão e deverá tramitar como as demais emendas.*

(...);

§ 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.*

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, não havendo nada a acrescentar quanto à redação.



4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria não merece prosperar, pois a iniciativa é do Poder Executivo, como demonstrado. Assim opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. 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 380032003800300034003A00540052004100

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

Checksum: **A07DFE5E8327B9CAEECCBA6227D629149431730A63FEEE9B9F86BB6F03B09C75**

