

PARECER Nº 598/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 10706/2024

Emenda: 30/2024

Assunto: Emenda Modificativa: “Ao Projeto de Lei Substitutivo 1/2024 (Processo Nº 10.706/2024 - Mensagem Nº 25/2024, Substitutiva à Mensagem Nº 23/2024) do Executivo Municipal que autoriza a Criação do Programa de Desenvolvimento Industrial do Município de Cuiabá – PRPDIM, para atração de Empreendimentos, concedendo Benefício Fiscal às Empresas dele Participantes; Autoriza o Poder Executivo a Alienar, com Cláusulas Reversíveis, por Venda, Áreas Adquiridas para Fins de Implantação de Indústrias, Comércio e dá outras providências”.

Autoria: Vereador Sargento Joelson

I – RELATÓRIO

Trata-se de Emenda Modificativa ao Projeto de Lei Complementar Substitutivo nº 10706/2024, acima discriminado e que, em síntese, cria o Programa de Desenvolvimento Industrial do Município de Cuiabá – MT (PRODIM).

A Emenda busca alterar a cláusula de vigência estabelecida na propositura originária, de autoria do Executivo Municipal, modificando a entrada em vigor de: “Art. 27. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação”, para: “Art. 27. Esta lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2025.”.

O autor da Emenda elucida na **Justificativa** (fls. 3 – 4) que:

Todavia, é fato público e notório que nossa amada Cuiabá vive um momento de caos generalizado, sobretudo no que tange o seu orçamento financeiro. A decretação da intervenção estadual e a rejeição das contas de governo pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, destacando um déficit de mais de R\$ 1.2 bilhão são apenas alguns exemplos da situação precária que nossa Capital se encontra.

Nesse cenário, não há dúvidas que a criação do referido programa dispendo, dentre outras coisas, sobre benefícios fiscais e venda de bens públicos, há pouco mais de 7 (sete) meses para o encerramento do mandato do atual prefeito, o qual sequer poderá se candidatar à reeleição no pleito 2024, se revela como uma medida temerária, sendo prudente deixar tal autorização a cargo do próximo prefeito municipal, o qual será o verdadeiro



responsável pelo orçamento municipal pelos próximos 4 (quatro) anos e que terá como principal desafio, justamente, administrar as contas de Cuiabá.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame se cinge tão somente à matéria jurídica envolvida na Emenda em análise, 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.

Pois bem.

Em análise, verifica-se que a Emenda pretende alterar a momento em que a Lei Complementar passará a vigorar, o que afeta o momento de execução do Programa proposto pelo Executivo.

Assim, verifica-se que a Emenda possui vício de iniciativa, já que a instituição e implementação de Programas e Políticas Públicas é inerente à função do Poder Executivo. Dessa maneira, **a decisão do momento em que o Programa em debate passará a ser executado envolvem procedimentos administrativos que, necessariamente, terão que ser promovidos pelo Executivo.**

Ademais, **em relação ao orçamento público, em que pese a preocupação do Vereador com as isenções fiscais concedidas e a gestão dos recursos municipais, a matéria também está no rol de competência privativa do Prefeito.** Assim, a Emenda fere as normas do processo legislativo, conforme se depreende do disposto no art. 195, Parágrafo único da **Constituição do Estado de Mato Grosso**, *in verbis*:

“Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Matéria orçamentária e tributária;

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;



IV - Criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”

No mesmo sentido está o art. 27 da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.”

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

Assim, cabe exclusivamente ao Executivo municipal a instituição e implementação de programas sociais nas diversas áreas de gestão, visto que se trata de assunto de organização administrativa e, no presente caso, ainda **envolvem atribuições a diversos órgãos da estrutura da Administração Pública Municipal.**

Dessa forma, tendo em vista que o momento de implementação do PRODIM demandará a atuação desses múltiplos órgãos e mobilizará a estrutura da Administração Municipal, entendemos que a análise do momento oportuno para a execução já foi definida pelo Prefeito com a apresentação do Projeto de Lei Complementar Substitutivo, e em conformidade com a competência estabelecida pelo ordenamento jurídico.

Frisa-se, porém, que a referida e atual competência não obsta que posterior gestão do Poder Executivo possa rever o Programa conforme as necessidades e realidades futuras, não havendo o que se falar, portanto, em iniciativa parlamentar no caso em apreço.



No sentido do exposto, colaciona-se entendimento jurisprudencial acerca do tema:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TEMA DE ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA. **"PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPONHA SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA."** (RE 785019 AGR, REL. MINA. ROSA WEBER, DJE DE 14-5-2018). **"A RESERVA LEGAL E A INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO SÃO REGRAS BÁSICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL, DE OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS, MERCÊ DE IMPLICAREM A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES."** (ADI 4648, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE DE 16-9-2019). (TJ-SC - ADI: 50009264720238240000, Relator: Ricardo Fontes, Data de Julgamento: 19/04/2023, Órgão Especial)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 775, DE 19 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE IEPÊ – BOLSA ATLETA – **INSTITUIÇÃO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, do Município de Iepê, de iniciativa parlamentar, que institui a Bolsa Atleta, ajuda financeira de R\$ 100,00 a R\$ 600,00 a ser paga por até um ano a jovens de 13 a 17 anos que cumpram os requisitos definidos na norma. 2. Política pública de incentivo ao esporte que se insere no âmbito de competência do Poder Executivo. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes deste Colegiado. 3. **Inadmissibilidade de lei de iniciativa parlamentar dispor as atribuições de órgãos da Administração Pública. Ofensa à separação de Poderes.** Inteligência do art. 24, § 2º, 2, CE. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJ-SP - ADI: 20978496920228260000 SP 2097849-69.2022.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 10/08/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/08/2022)*

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE OBRIGAÇÃO EM CONTRATO CELEBRADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE***



NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações em contratos celebrados pela Administração Pública, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1252153 RJ 0061526-07.2016.8.19.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 31/05/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 22/06/2021)

Assim, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da inclusão de programa social, bem como determinar o melhor momento de execução, mobilizando e definindo as atribuições que competem a cada órgão durante a implementação do programa. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Desse modo, a Emenda em apreço equivale na prática a verdadeiro ato de administração, o que viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na Emenda 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. Portanto, opinamos pela Rejeição da Emenda apresentada.

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. 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.

(...)

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.

A **Emenda ainda atende parcialmente às exigências** a respeito da técnica de redação impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual, **se aprovada**, se faz necessária emenda de redação para adequação às normas, nos seguintes termos:

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – No Art. 1º, que altera o Art. 27 - Adequação do tipo de propositura:

(...)

“Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2025.”



III - 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.

IV - VOTO DO RELATOR

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 17 de julho de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390032003700390038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em 17/07/2024 12:05

Checksum: **7EA9FD7B4FFC201A9A00CA9675A54E9C3680DE7217C542636DEF6F0664867E7D**

