

PARECER Nº 59/2026

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 34.823/2025

**Autor:** Vereadora DRA. MARA

**Ementa:** Projeto de Decreto Legislativo que “**SUSTA DISPOSITIVO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 6.782, DE 15 DE OUTUBRO DE 2018.**”

**I – RELATÓRIO**

O presente Projeto de Decreto Legislativo tem por finalidade sustar dispositivo do Decreto Municipal nº 6.782, de 15 de outubro de 2018. A proponente fundamenta sua iniciativa no art. 11, inciso XVII, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, que atribui à Câmara Municipal a competência para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar”.

Sustenta que o Decreto Municipal nº 6.782/2018, em seu art. 7º, inciso V, alínea “i”, ao condicionar a realização de eventos em bairros residenciais à anuência de associações de moradores, ultrapassou os limites do poder regulamentar. Tal exigência transfere a entidades privadas — destituídas de legitimidade legal para tanto — a prerrogativa de decidir sobre o uso de bens públicos de uso comum do povo. A medida afronta o princípio da legalidade administrativa e compromete o acesso democrático da população aos espaços públicos, abrindo margem para que interesses privados ou político-partidários restrinjam a realização de eventos culturais, esportivos e sociais.

Argumenta que a sustação específica do dispositivo impugnado, e não de todo o Decreto nº 6.782/2018, revela-se a providência adequada e necessária para preservar a ordem jurídica, restabelecer a competência exclusiva do Poder Público na gestão dos logradouros e assegurar à população o pleno exercício do direito de utilização dos espaços públicos em bairros residenciais.

É a síntese do necessário.

**II - EXAME DA MATÉRIA**



## 1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

O **sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)**, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito e da Teoria da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88), estabelece mecanismos recíprocos de controle entre os Poderes estatais para evitar o arbítrio e a hipertrofia de uma função em detrimento de outra.

No âmbito federal, a **Constituição da República de 1988, em seu artigo 49, inciso V, atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa"**. Este dispositivo consagra o **controle repressivo, de natureza política e jurídica, exercido pelo Parlamento sobre a produção normativa secundária do Executivo:**

“Art. 49. **É da competência exclusiva do Congresso Nacional:**

[...]

**V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;**

[...]”

Pelo princípio da simetria constitucional, de observância obrigatória pelos entes federados subnacionais, tal prerrogativa é estendida às Assembleias Legislativas estaduais **e às Câmaras Municipais**.

No Município de Cuiabá, esta competência encontra-se expressamente positivada na **Lei Orgânica do Município (LOM)**, em seu **artigo 11, inciso XVII**, “*in verbis*”:



**“Art. 11 Compete privativamente à Câmara Municipal, dentre outras, as seguintes atribuições:**

[...]

XVI – deliberar mediante resolução, sobre assuntos de sua economia interna, inclusive alteração de remuneração dos servidores da Câmara, **e nos demais casos, através de Decreto Legislativo.**

XVII – **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.**”

Observa-se, portanto, que a iniciativa da Vereadora **encontra amparo direto na Lei Maior do Município**. Não se trata de ingerência indevida na administração, mas sim do exercício de uma **função típica do Legislativo: a fiscalização normativa.**

Quando o **Executivo, a pretexto de regulamentar uma lei, inova na ordem jurídica criando obrigações não previstas (exorbitância) ou invade esfera de competência reservada à lei (ilegalidade),** surge para a Câmara não apenas a faculdade, mas o **dever de restaurar a ordem jurídica violada através da sustação do ato.**

O veículo legislativo eleito — **Projeto de Decreto Legislativo (PDL)** — **é o instrumento tecnicamente correto para a finalidade pretendida.** Conforme a doutrina administrativista clássica e o Regimento Interno desta Casa, o **Decreto Legislativo destina-se a regular matérias de competência exclusiva da Câmara que tenham efeitos externos,** dispensando a sanção do Prefeito Municipal.

Vejamos o Art. 154 do Regimento interno deste legislativo:

**Art. 154** Toda matéria legislativa de competência da Câmara, dependendo de manifestação do Prefeito, será objeto de Projeto de Lei. Todas as deliberações privativas da Câmara, tomadas em Plenário, que independem do Executivo, **terão forma de Decreto Legislativo ou de Resolução, conforme o caso.**

**§ 1º** Destinam-se os **Decretos Legislativos** a regular matéria de exclusiva competência da Câmara, sem a sanção do Prefeito **e que tenham efeito externo**, tais como: [...]

Vejamos **entendimento da Suprema Corte brasileira:**



“**REGULAMENTO - BALIZAS - SUSTAÇÃO - EXECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar.** TETO - APLICAÇÃO - LEI E REGULAMENTO. **O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei.** Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas. (STF - ADI: 1553 DF, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/05/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/09/2004)” (grifo nosso)

E, agora, nosso Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE COCALINHO – POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DESTA ESPÉCIE NORMATIVA PELA CÂMARA MUNICIPAL POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA** – [...]

**1. Ainda que ausente previsão legal específica, é possível à Câmara Municipal, por força do princípio da simetria, editar decretos legislativos para sustar atos normativos do Executivo que desbordem do poder regulamentar.** (TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 1000764-54 .2021.8.11.0000, Relator.: MARIA APARECIDA RIBEIRO, **Data de Julgamento: 09/02/2023, Órgão Especial**, Data de Publicação: 15/02/2023)” (grifo nosso)

Superada a análise de admissibilidade, que se mostra positiva, adentra-se ao mérito jurídico da questão. Para aferir se houve, de fato, a "exorbitância" alegada na justificativa do projeto, é imperativo delimitar o **conceito e a extensão do Poder Regulamentar no direito brasileiro.**

**O Poder Regulamentar é a prerrogativa conferida ao Chefe do Executivo para editar normas complementares à lei, visando à sua fiel execução** (art. 84, IV, da CF/88):

“Art. 84. Compete **privativamente ao Presidente da República:** [...]

**IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**



[...]"

No sistema jurídico brasileiro, vigora o princípio da reserva legal (art. 5º, II, da CF/88), segundo o qual "**ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei**". Disso decorre que o **regulamento (Decreto) é ato normativo secundário e subalterno! Ele não pode criar direitos, obrigações, proibições ou penalidades que não estejam previamente estabelecidos na lei que ele visa regulamentar!** O decreto deve limitar-se a explicitar o conteúdo da lei, detalhar procedimentos operacionais e administrativos para sua aplicação (*secundum legem*).

Qualquer disposição de decreto que inove na ordem jurídica, criando **restrições à liberdade ou à propriedade não previstas na lei de regência**, configura o chamado **regulamento autônomo** (em matéria não autorizada) ou abuso do poder regulamentar. Tais atos são eivados de ilegalidade e inconstitucionalidade, **passíveis de sustação pelo Legislativo** e de anulação pelo Judiciário.

A doutrina brasileira, majoritariamente, rechaça a existência de decretos autônomos restritivos de direitos. Embora a Emenda Constitucional nº 32/2001 tenha introduzido uma espécie restrita de decreto autônomo no art. 84, VI da CF (para organização da administração, desde que não aumente despesa nem crie/extinga órgãos), **tal permissão não abarca a criação de condicionantes ao exercício de atividades privadas!**

No caso em tela, o **Decreto Municipal nº 6.782/2018, ao exigir "autorização da associação de moradores" para a realização de eventos**, criou uma **obrigação nova (obter a anuência de um terceiro privado)** e uma **restrição ao direito de reunião e livre iniciativa** que não encontra amparo explícito nas leis municipais de postura ou uso do solo (como a Lei Complementar nº 389/2015 ou a Lei nº 3.857/1999).

**A lei pode prever que o evento necessite de licença da Prefeitura, mas o decreto não pode adicionar, por conta própria, que essa licença dependa da vontade de uma associação privada!**

Vejamos:

**“DECRETO Nº 6.782, DE 15 DE OUTUBRO DE 2018.**

**DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS GERAIS DE AUTORIZAÇÃO DE**



EVENTOS PARTICULARES EM ESPAÇOS E LOGRADOUROS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 7º **O processo administrativo deverá ser instruído com os seguintes documentos:** [...]

V - quando tratar-se de evento de grande e mega Porte, definidos no presente regulamento, **deverão obrigatoriamente acompanhar o requerimento:** [...]

**i) autorização da associação de moradores do bairro onde for ser realizado o evento, na hipótese de realização em bairro residencial;**

[...]"

O ponto nevrálgico da inconstitucionalidade do dispositivo atacado reside na natureza do ato de "autorizar" um evento. Trata-se de uma manifestação típica do **Poder de Polícia Administrativa**. *Hely Lopes Meirelles* define o poder de polícia como a faculdade de que dispõe a **Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.**

Ocorre que **Associação de Moradores é uma entidade privada que não possui Poder Polícia Administrativa e não integra a Administração Pública, isto é tão claro e patente!**

As **Associações de Moradores** são pessoas jurídicas de direito privado *stricto sensu*, constituídas para a **defesa de interesses corporativos** de seus associados. Elas não integram a Administração Pública Direta ou Indireta. Portanto, **não possuem fé pública, não se submetem aos princípios constitucionais da Administração (art. 37 da CF/88)**, seus dirigentes não são agentes públicos concursados ou eleitos pelo sufrágio universal, e **seus atos não gozam de presunção de legitimidade.**

Ao condicionar a realização de um evento à "autorização" da associação de moradores, o Decreto Municipal nº 6.782/2018 está, na prática, **delegando a fase do Consentimento de Polícia** a um ente particular. **Transfere-se o poder de veto sobre uma atividade lícita para uma entidade privada.**

Tal **delegação é inconstitucional** por violar:

**A Supremacia do Interesse Público:** O interesse público na realização (ou não) de um



evento deve ser avaliado pelo Estado, com base em critérios técnicos (segurança, trânsito, acústica), e não por um grupo de particulares que pode agir movido por interesses privados, exclusivistas ou até discriminatórios.

**O Princípio da Impessoalidade:** A associação não tem o dever de impessoalidade. Ela pode autorizar o evento do "amigo do presidente" e negar o do "desafeto", sem qualquer motivação técnica, instaurando um regime de arbítrio no licenciamento urbano.

**Prevê a Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

Art. 23. O **processo legislativo municipal** compreende a elaboração de:

(...)

**V - decretos legislativos.**

(...)

Art. 25. A iniciativa das leis cabe a **qualquer Vereador**, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

(...)

Diante de todo o exposto, fundamentado na doutrina mais autorizada e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, esta Relatoria conclui que o **Projeto de Decreto Legislativo nº 258/2025 é CONSTITUCIONAL, LEGAL e REGIMENTAL.**

A proposição **atende aos requisitos formais de competência legislativa (art. 11, XVII da LOM) e ataca um dispositivo regulamentar (art. 7º, V, "i" do Decreto nº 6.782/2018) que padece de vício material grave, consubstanciado na delegação indevida de poder de polícia a ente privado e na exorbitância do poder regulamentar.**

A manutenção do referido dispositivo no ordenamento jurídico municipal representa um **risco à segurança jurídica, à impessoalidade da Administração e às liberdades individuais dos cidadãos cuiabanos**, permitindo a instauração de um sistema de "censura privada" e "coação associativa" incompatível com o Estado Democrático de Direito.



A sustação do ato é medida imperativa para restabelecer a competência exclusiva do Poder Público na gestão da cidade, garantindo que o licenciamento de eventos obedeça a critérios técnicos, objetivos e legais, e não ao arbítrio de entidades particulares.

Por fim, ressaltamos que o projeto de decreto legislativo em comento cumpre todos os requisitos formais: **iniciativa; competência para dispor da matéria, etc. estando em consonância com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.**

Lembrando que **não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito** quanto ao conteúdo do projeto.

## 2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO.

Por **não estar totalmente** de acordo com a Lei Complementar 095/1998, a presente proposta merece correção.

**Os traços (-) depois dos artigos devem ser retirados, pois vão contra a padronização legislativa brasileira. Logo, necessária EMENDA SUPRESSIVA para retirar estes caracteres.**

## 4. CONCLUSÃO.

**Opinamos pela aprovação, salvo diferente juízo.**

## 5. VOTO.

**VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA.**



Cuiabá-MT, 1 de abril de 2026



# 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 3100380033003800350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 01/04/2026 15:33

Checksum: **3722CE82990A600888154EC342231446EB81F8F1E00C382DA9230DF8BD395C21**

