

PARECER Nº 204/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 5726/2025

**Autoria:** Vereador ILDE TAQUES

**Assunto:** Projeto de Lei que autoriza a instituição do programa de apoio às empresas afetadas pelas obras do *bus rapid transit* (BRT) no município de Cuiabá.

**I – RELATÓRIO**

Pretende o autor instituir em nosso município o Programa de Apoio às Empresas Afetadas pelas *Obras do Bus Rapid Transit* (BRT) para mitigar os impactos econômicos negativos, decorrentes do atraso na execução das obras.

**O projeto de lei foi apresentado sem justificativa.**

É o relatório.

**II - EXAME DA MATÉRIA**

**1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

Pretende o autor instituir o Programa de apoio às empresas afetadas pelas obras do BRT, para mitigar os impactos econômicos negativos, decorrentes do atraso na execução da obra.

Para isso pretende autorizar o Poder Executivo a criar linhas de créditos especiais em parceria com instituições financeiras públicas, destinadas às empresas afetadas pelas obras.

Para atingir a finalidade assevera que o Poder Executivo poderá firmar compromisso com o governo estadual para implementar ações de incentivo ao consumo.

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Os Programas, constituem um conjunto de ações tomadas pelos governos com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de [cidadania](#) aos vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural ou econômico.

Quanto à iniciativa legislativa para instituir Programas, o Poder Judiciário vem adotando um posicionamento mais flexível, permitindo em muitos casos a iniciativa concorrente entre o



Executivo e o Legislativo, desde que não haja invasão da esfera administrativa e de gestão da coisa pública, inerentes à função executiva.

Assim, é permitida a iniciativa parlamentar, para instituição de Programas, desde que o projeto se limite à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Não é o que ocorre no presente caso. Não se trata de matéria que esteja previamente inserida na competência de algum órgão municipal ou que busque a efetivação de algum direito social.

Ademais, o legislador impõe ao Executivo a forma de gerir e administrar a coisa pública, especialmente, nos seguintes dispositivos do projeto:

*Art. 4º Fica autorizada a implementação de infraestrutura temporária, como estacionamentos gratuitos e melhorias na sinalização, para facilitar o acesso dos clientes aos estabelecimentos comerciais durante as obras do BRT.*

*Art. 5º Será criado um Comitê de Acompanhamento, composto por representantes do Poder Executivo Municipal, da CDL Cuiabá e de empresários afetados, para monitorar a eficácia das medidas implementadas.*

Por exigir ações administrativas e de gestão, a iniciativa legislativa nesses casos é privativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Neste aspecto vejamos o entendimento de **Ives Gandra da Silva Martins**:

*“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.*

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).*

Esse também é o entendimento do consagrado doutrinador **Hely Lopes Meirelles**:

*“O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo”.*



*“As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores; na sanção, promulgação e veto de projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental. **No desempenho dessas atividades de governo o prefeito age com natural discricionariedade para o atendimento do interesse público e promoção do desenvolvimento integral do Município**”.*  
(MEIRELLES, H.L., *Direito Municipal Brasileiro*, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e 748) [destacamos]

Assim, fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.

Por outro lado, importa salientar, que Programas e criação de linhas de crédito são temas relacionados às finanças públicas, que exigem a observação de regras fiscais pertinentes, em razão do impacto financeiro da medida, devendo ser observado o que dispõe o Artigo 167 da Constituição Federal:

**Art. 167. São vedados:**

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

*II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*(...);*

Na mesma direção estabelece a **Constituição do Estado de Mato Grosso:**

**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;*

Em consonância com o princípio da simetria estabelece nossa **Lei Orgânica:**

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

*(...).*

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



**Art. 106.** São vedados:

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.*

Quanto ao tema nossos tribunais têm decidido no seguinte sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº. 56/2018 DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIA-MT. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR. EXTENSÃO A PROFESSORES E DEMAIS SERVIDORES DAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA. TEMÁTICA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO DA CONST. ESTADUAL. VÍCIO MATERIAL. OCORRÊNCIA. AUMENTO DE DESPESA SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 165, INC. I II E V, DA CONST. ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. NORMA EXTIRPADA DO MUNDO JURÍDICO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A extensão do direito à alimentação pelo programa de merenda escolar a professores e demais servidores de creches e escolas públicas municipais está diretamente ligada a temas como servidores públicos, **gestão administrativa e orçamento**, reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; 2. Por isso, uma vez constatado que o benefício foi veiculado por intermédio de lei deflagrada pelo Poder Legislativo local, usurpando iniciativa legiferante outorgada privativamente ao Prefeito, deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, dada a ofensa aos princípios que cuidam da repartição de competências (art. 61, § 1º, da CF e art. 195, parágrafo único, da Const. Estadual) e separação de poderes (art. 2º, da CF e art. 190, caput, da Const. Estadual); 3. Se a norma que implica aumento das despesas públicas municipais não vem acompanhada da indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos, isto é, de prévia dotação orçamentária ou autorização específica na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) municipal, deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade material por ofensa ao disposto no art. 167, inc. I, II e V, da CF, reproduzido no art. 165, inc. I, II e V, da Const. Estadual. (N.U 1010469-81.2018.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, RONDON BASSIL DOWER FILHO, Órgão Especial, Julgado em 10/10/2019, Publicado no DJE 14/10/2019).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS - VÍCIO DE INICIATIVA - DESPESA SEM ESTUDO PRÉVIO. - Conforme entendimento firmado pelo**



***Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 6.074, é inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que, com o intuito de criar programa de governo, não realiza estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro, criando despesas em ofensa à regra do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de aplicação obrigatória para os municípios. V.V. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.553/2021 DO MUNICÍPIO DE VISCONDE DO RIO BRANCO - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS DO MUNICÍPIO - REGRAS DE INICIATIVA RESERVADA DE LEI - AUSÊNCIA - PEDIDO IMPROCEDENTE - A Lei nº 1.553/2021 do Município de Visconde do Rio Branco, por disciplinar acerca da instituição do banco municipal de alimentos, não se enquadra nas hipóteses excepcionais do art. 66, CEMG, motivo pelo qual a origem parlamentar do projeto não macula o produto legislativo. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 09728652720218130000, Relator.: Des.(a) Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 26/09/2023, Data de Publicação: 27/09/2023)***

Pelos motivos expostos esta Comissão opina pela rejeição da matéria.

**2. REGIMENTALIDADE.**

O Projeto atende as exigências regimentais.

**3. REDAÇÃO.**

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

**4. CONCLUSÃO.**

O legislador adentrou em matérias reservadas ao Poder Executivo, como demonstrado e não observou as regras inerentes à finanças públicas e orçamento, razão pela qual manifestamos pela rejeição da matéria.

**5. VOTO:**

**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 6 de maio de 2025



# 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 3100310030003800320037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 07/05/2025 12:06

Checksum: **C1210EA357CB6A7F683FC61CE4CE651824E87DCD0604977BCEA88DBAD1D1A1E6**

