

PARECER Nº 183/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 6852/2025

Autoria: Vereador ALEX RODRIGUES

Assunto: Projeto de Lei que: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR O PROGRAMA DE ATIVIDADES, CULTURAIS, ESPORTIVAS E RECREATIVAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS FINAIS DE SEMANAS E FERIADOS NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ - MT.”

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei em que o excelentíssimo vereador tem o objetivo autorizar o Poder Executivo a instituir programa de atividades culturais, esportivas e recreativas nas escolas municipais nos finais de semanas e feriados no município de Cuiabá.

Justifica a iniciativa nos seguintes termos:

“A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento social e econômico de qualquer município. No entanto, um dos grandes desafios enfrentados pelo sistema educacional é a falta de integração entre a escola e a comunidade, bem como a carência de espaços públicos adequados para a realização de atividades culturais, esportivas e de lazer nos Bairros e principalmente na periferia.

Ao abrir as escolas públicas municipais de Cuiabá, nos finais de semana e feriados, é transformar esses espaços em verdadeiros centros comunitários, promovendo um ambiente acolhedor e participativo, que valorize o envolvimento das famílias e estimule o aprendizado contínuo.”

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas ou impacto econômico.

É a síntese do necessário.



II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional.”^[1]

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como normas gerais, aplicáveis a todos os entes federais.

Observa-se que a proposição em tela é sucinta e traz tão-somente: a autorização para que o Poder Executivo institua programa de atividades culturais nas escolas de Cuiabá, a autorização para que o Poder Executivo busque parcerias a fim de concretizar o referido programa e, por fim, institui prazo para que Poder Executivo regule a norma.

No que se refere às leis autorizativas, é preciso salientar que a constitucionalidade demanda análise aprofundada e alinhada à paulatina alteração de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, a jurisprudência do STF era no sentido de declarar inconstitucionais leis meramente autorizativas sob o argumento de que somente possui a incumbência de autorizar aquele que também poderia proibir, assim, leis de iniciativa parlamentar que se limitassem a autorizar o Poder Executivo a exercer atribuições que lhe são próprias, representariam burla à iniciativa legislativa.

Atualmente, porém, o entendimento é diverso e a análise, mais detalhada. O Supremo concluiu que não há inconstitucionalidade se o encargo previsto ou autorizado já é parte da atribuição do Poder Público e a iniciativa reservada não foi atingida:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 4723 AP, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

Quanto ao conteúdo, a proposição tem como objetivo a adoção de providências cuja implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão destinados a modular os efeitos de tal norma, de acordo com sua margem discricionária de execução das políticas públicas,** segundo os critérios de conveniência e oportunidade elegidos pelos agentes investidos de competência para tanto.

No que tange a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que não visa executar política pública, não se pretendendo incluir qualquer nova atribuição a secretarias ou órgãos municipais, restando, nesse ponto, constatada a ausência de vícios de iniciativa, haja vista que não é defeso aos vereadores tratar sobre o assunto, desde que, nos termos do **tema 917 do STF**, abstenham-se de invadir um rol específico de atribuições:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido ." ***Decisão: O Tribunal, por unanimidade , reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o***



*Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)*

Destaca-se, pela pertinência temática, que o tópico se insere no rol de direitos sociais previstos no catálogo da Carta Magna:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sucedee, então, que as normas de origem parlamentar destinadas a tutelar os direitos sociais, quando de execução facultada ao administrador, são incapazes de promover sua efetivação, embora seja a terminologia adotada nos julgados da Suprema Corte. Das razões apontadas nos precedentes descritos, depreende-se, com clareza, que se o Poder Público não converter tais preceitos em ações concretas, os respectivos diplomas permanecem existentes, válidos, e em vigor. A modulação de efeitos de leis dessa natureza, portanto, configura prerrogativa que o gestor exerce, conforme descrito, com relativa margem discricionária de gestão das políticas públicas.

Seguindo a análise, o art. 2º da proposição impõe prazo para o Poder Executivo proceder à regulamentação da norma a ser gerada. É consabida a impossibilidade de que o Poder Legislativo imponha prazos para que o Poder Executivo exerça as atribuições que lhe são próprias. Isso porque o princípio da separação de poderes rege o ordenamento pátrio e é absolutamente inafastável. Nessa toada, há farta jurisprudência:

*Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. **Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de*



controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

(ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021, grifo nosso)

Portanto, imprescindível emenda modificativa do art, 2º para retirar a imposição do prazo e, assim, resguardar a juridicidade da proposição, nos seguintes termos:

EMENDA MODIFICATIVA: ao art. 2º para retirar a imposição do prazo, passando-se à seguinte redação:

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei ~~no prazo de 90 (noventa) dias~~, estabelecendo diretrizes para a implementação, acompanhamento e fiscalização das atividades desenvolvidas.

Por fim, de modo geral, o projeto se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”. (**Direito Municipal Brasileiro**, 6ª ed. Malheiros, 1990, p. 438-439).

Pelos fundamentos expostos, não há vícios a se relatar no que concerne aos aspectos ora analisados, posto que a proposição encontra sólido abrigo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, no Regimento Interno desta casa e na jurisprudência pátria.

Cumprе salientar, por fim, que não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos. Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.



3. REDAÇÃO

O projeto não atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, razão pela qual apresentam-se as seguintes emendas:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1: à ementa para correção gramatical, retirando-se a vírgula após “atividades”, passando-se à seguinte redação:

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR O PROGRAMA DE ATIVIDADES CULTURAIS, ESPORTIVAS E RECREATIVAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS FINAIS DE SEMANAS E FERIADOS NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ - MT.

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 2: ao art. 1º para correção gramatical, retirando-se as iniciais maiúsculas e corrigindo o uso da vírgula, passando-se à seguinte redação:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo municipal a instituir o programa para promover atividades culturais, esportivas, de lazer e educação e demais atividades de interesse das comunidades onde estão localizadas as unidades educacionais municipais nos finais de semanas e feriados no Município de Cuiabá - MT.

§ 1º Fica autorizado o Poder Executivo municipal buscar parceria com o Governo do Estado de Mato Grosso, a sociedade civil organizada, as universidades e as empresas privadas, visando a implantação e a implementação do programa nas escolas que serão abertas nos finais de semanas e feriados.

EMENDA MODIFICATIVA: ao art. 2º para retirar a imposição do prazo, passando-se à seguinte redação:

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei ~~no prazo de 90 (noventa) dias,~~ estabelecendo diretrizes para a implementação, acompanhamento e fiscalização das atividades desenvolvidas.



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, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece aprovação.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO, COM EMENDAS.

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

Cuiabá-MT, 14 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 3100310033003300380030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 19/05/2025 10:38

Checksum: **6E434C961B7FFDE7C10CEB5D50D31216C4ADC1B075E9FC1DBBC9AE771F2AFCA6**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310033003300380030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.