

PARECER Nº 114/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 1114/2022

Projeto de Lei: 022/2022

Autoria: Vereador Dídimio Vovô

Ementa: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O CIRCUITO CULTURAL, GASTRONÔMICO E TURÍSTICO DA REGIÃO DO SÃO GONÇALO BEIRA A RIO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E, DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

I – RELATÓRIO

O Vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua **justificativa**, aduz que o projeto de lei visa (fl. 03):

“Pois bem, ilustres pares, o presente Projeto de Lei, tem por objetivo autorizar o Município de Cuiabá a criar o Circuito Cultural, Gastronômico e Turístico da Comunidade do São Gonçalo Beira Rio, com o fito de beneficiar a região, fazendo com que os talentos e tesouros escondidos nas redondezas sejam reconhecidos e valorizados.

A região do São Gonçalo Beira Rio é um precioso berço da cidade, localizado as margens do Rio Cuiabá e, tem importante valor histórico local.

Assim, o Circuito Cultural, Gastronômico e Turístico da Comunidade do São Gonçalo Beira Rio será palco para movimentação e exibição de nossos talentos regionais, valorizando a história local, onde ocorrerá exposição de comidas típicas, artesanatos, danças, dentre outras



manifestações culturais, promovendo o fluxo turístico da região.

O Circuito também contará com a disseminação da importância da preservação do meio ambiente, frisando o descarte correto de lixo com lixeiras seletoras espalhadas pelo local.

Por fim, o Circuito irá resgatar a história local e trará significativos benefícios para o desenvolvimento da região, atraindo a população e turistas uma vez que o local será reconsagrado e melhor estruturado para um ponto de visitação histórico na cidade de Cuiabá.”

O processo não está instruído com qualquer documentação, bem como, sem qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta Comissão 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.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O parlamentar propõe uma lei “autorizativa” para o Poder Executivo e ainda cria um verdadeiro programa de governo (com políticas públicas na área cultural, gastronômica e turística) para a região do São Gonçalo Beira Rio, em Cuiabá.

Vejamos o que determina a **Constituição Estadual**:

“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."

A própria **Lei Orgânica de Cuiabá** é bem clara neste sentido, ao determinar em seu artigo 41 as **competências administrativas do Chefe do Poder Executivo**, vejamos:

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXIV - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;"

Importa ressaltar que a criação do objeto proposto pelo autor independe de lei para ser



implementada.

Como se trata de medida de caráter administrativo, as normas infra legais de que dispõe o Chefe do Poder Executivo são adequadas para a concretização de atos de gestão e políticas públicas.

Embora possa haver, e não há óbice neste sentido, uma lei para assegurar a perenidade da medida, tal lei deve necessariamente ser originada pelo Executivo.

O art.1º do projeto propõe um texto que “autoriza” a criação do circuito cultural. No entanto, é pacífico o entendimento da Suprema Corte que não há guarida no sistema pátrio para leis autorizativas que visam burlar o vício de iniciativa, que, para o STF, remanesce e macula a norma que eventualmente venha a nascer.

Ademais, não cabe ao Poder Legislativo – que não possui mister de gestão administrativa – “autorizar” o Chefe do Poder Executivo a criar uma determinada política pública na área cultural, gastronômica e turística para o Município de Cuiabá.

“Art. 1º Fica autorizada a criação, no âmbito do Município de Cuiabá, do Circuito Cultural, Gastronômico e Turístico da região do São Gonçalo Beira Rio.”

Art. 3º As parcerias, convênios e instrumentos de cooperação poderão ser firmados entre o Poder Executivo e os estabelecimentos ou indivíduos cadastrados como integrantes do Circuito Cultural, Gastronômico e Turístico do São Gonçalo Beira Rio, assim como com entidades privadas, organizações não governamentais, tendo como objetivo à promoção do desenvolvimento da atividade e do seu potencial cultural, gastronômico e turístico, de forma ambientalmente sustentável.”

A Suprema Corte da República (STF – Supremo Tribunal Federal) é inflexível ao reconhecer a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade de “leis autorizativas” com conteúdo destinado ao Poder Executivo.

Vejamos esta lição jurídica:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE



PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – **LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES** – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA **JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES** – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, **ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo** a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado** para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

(...)

(ADI 4724, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG



27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.

(ADI 2367 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2001, DJ 05-03-2004 PP-00015 EMENT VOL-02142-02 PP-00339)

Outrossim, o nosso Egrégio **Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT** – ao avaliar a constitucionalidade/legalidade de uma **lei autorizativa municipal reiterou o entendimento jurídico de que a norma é inválida** e até mesmo uma ulterior sanção pelo Chefe do Poder Executivo não afasta esta grave mácula:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - **LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL** - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir



em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. **Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição.** Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.

(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

Ou seja, mesmo que o intuito do legislador seja o mais honrado, não pode haver a ingerência em matéria administrativa, pois é tarefa do gestor municipal – Chefe do Poder Executivo – tratar dessas questões. Sob pena de violar o princípio constitucional de Separação dos Poderes.

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

Caso o autor julgue relevante as condições apresentadas na sua proposição, **poderá apresentar anteprojeto de lei ao Poder Executivo nos termos do art. 81 do Regimento Interno.**

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto 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.



4. CONCLUSÃO

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo, padecendo de **vício de iniciativa** por **violação do art. 27 da LOM c/c o Parágrafo único do art. 195 da CE**.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 21 de novembro de 2022



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 330033003600340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **22/11/2022 12:23**

Checksum: **7D11BE340C03E570A48A541F99C56942DAE009B058EC6054BBD9E1B5F1F08C1C**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330033003600340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

