

PARECER Nº 473/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 35.149/2023

Autoria: Vereador DILEMÁRIO ALENCAR

Ementa: Institui o Programa de Internet WI-FI livre nas praças e parques no município de Cuiabá.

I – RELATÓRIO

Assevera o autor da propositura que a matéria vem ao encontro com a realidade atual. Sendo a internet fundamental para o trabalho, lazer e estudos.

Defende que, por ser um serviço imprescindível no mundo contemporâneo, é de extrema utilidade colocá-lo à disposição dos munícipes e os turistas que visitam nossa cidade, contribuindo ainda para inclusão digital.

Informa que a WI-FI Livre é realidade em vários Municípios como: Joinville, Itajaí, Criciúma, Blumenau, Chapecó, Lages, Itapema, Camboriú, Brusque, Navegantes, Barra Velha e Gaspar.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O autor da propositura **busca materializar política pública que está nacionalmente consagrada no artigo 7º do Marco Civil da Internet - Lei Federal nº 12.965/2014**, que dispõe:

*“Art. 7º **O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: (...)**”*

(...)

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem:

I - promover a inclusão digital;

II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e

III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.



Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País.”

A questão a respeito da possibilidade de o Poder Legislativo estabelecer políticas públicas, foi esclarecida pelo **Supremo Tribunal Federal** quando da edição da tese de repercussão geral do **Tema 917**, desde que se respeite a delimitação constitucional de separação de poderes. Vejamos:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Assim, verifica-se que, atualmente o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou ainda, da criação de cargos públicos. Dessa forma, quando o projeto se limitar 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, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

Reforçando o entendimento acima, vejamos as ementas dos julgados abaixo reproduzidos:

EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.081, de 18-10-2017, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que 'institui o pacto municipal social de mobilização para a primeira infância' – Proteção à criança e ao adolescente – Inexistência de violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 37, 47, II e XVII, 144, 174, I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 6º da CE/89 — Tema 917 da Repercussão Geral. Sem intrometer concretamente na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, a Lei nº 14.081, de 18-10-2017, de autoria de vereador, apenas estabelece princípios e diretrizes para a implementação no âmbito do município de políticas públicas voltadas para a primeira infância. Cabe destacar que 'é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão', art. 227 da CF/88. Porque a lei municipal não tratou da estrutura ou da



atribuição dos órgãos da Prefeitura de Ribeirão Preto, nem do regime jurídico dos servidores públicos, não há vício de iniciativa do Poder Legislativo. Princípio da causa de pedir aberta – Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial – Art. 4º, I e II da Lei nº 14.081, de 18-10-2017 - Violação aos arts. 22, I e 24, XV, ambos da CF/88 – Ocorrência - Competência da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de proteção à infância e à juventude. Cotejando o texto da lei municipal com os preceitos da CF/88 utilizados como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa privativa da União Federal, pelo Município de Ribeirão Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências. Ação procedente em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225731-87.2017.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018).

EMENTA. Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012).

Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar na instituição do Programa Praça Digital, haja vista que a proposição foi colocada em termos gerais e abstratos, deixando para o Poder Executivo definir as regras, preservando a competência da Administração para adotar os critérios de oportunidade e conveniência, para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que 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).

Contudo, o projeto de lei em apreço contém uma inconstitucionalidade parcial, que merece reparo sob pena de macular o todo da proposta.

O art. 6º pretende “autorizar o Poder Executivo a firmar “convênios ou parcerias” e “demais aditivos para a presente lei”.



Neste caso, verifica-se que a pretensão legislativa de autorizar o Poder Executivo a realizar tarefa que lhe é de sua competência administrativa implica em invasão à competência do outro poder.

O Poder Executivo não necessita de autorização para utilizar as ferramentas de gestão que lhe são inerentes a fim de dar aplicabilidade a qualquer norma jurídica.

Tanto o estabelecimento de convênios e/ou parcerias como a regulamentação por meio de decreto executivo são mecanismos de gestão inerentes ao desempenho da função do Poder Executivo.

Vide Jurisprudência do **TJ/SP** sobre a constitucionalidade de lei similar e inconstitucionalidade parcial (a respeito da previsão de convênios e parcerias):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.890, de 14/9/2021, de Itapecerica da Serra, que **dispõe sobre o “programa conecta Itap” nas praças, parques, pontos turísticos em todos os espaços públicos** de Itapecerica da Serra, promulgada pelo Poder Legislativo do Município de Itapecerica da Serra. Procedência em parte.

Acolhimento ***apenas para declarar inconstitucional a expressão “por intermédio de convênios e parcerias público-privadas” (P.P.P)***, do parágrafo 1º., do artigo 1º., bem como dos artigos 3º a 6º, da Lei nº 2.890, de 14 de setembro de 2021, do município de Itapecerica da Serra. Edilidade que, especificamente ***nestes pontos, invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e de sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes.*** (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2232093-66.2021.8.26.0000, Rel. Costabile E Solimene, **Órgão Especial TJMT**, data do julgamento 09/02/2022)

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

EMENDA SUPRESSIVA – DE ACORDO COM O ACIMA EXPOSTO o projeto **deve sofrer emenda para suprimir o art. 6º e seu parágrafo único**, pois não existe em nosso ordenamento a figura da lei meramente autorizativa.

Lei autorizativa é aquela que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder



Executivo a executar atos que já lhe estão autorizado pelo ordenamento jurídico, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. Trata-se de atos de gestão, vale dizer, atribuição do próprio Executivo. Então, neste ponto a iniciativa parlamentar invadiu reservas da Administração vulnerando a separação dos poderes e o pacto federativo, **devendo o art. 6º e parágrafo único ser suprimidos.**

A propósito das emendas dispõe o **Regimento Interno**

“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:*

***I – emenda supressiva** é a que manda erradicar qualquer parte do texto;”*

Dessa maneira o projeto deve sofrer emenda **para suprimir o artigo 6º e seu parágrafo único**, sob pena de ofensa ao Princípio da harmonia e separação dos Poderes.

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, evitando o veto da matéria.

A matéria é de competência do município, podendo a iniciativa ser do parlamentar, razão pela qual opinamos pela aprovação com a emenda supressiva, salvo melhor juízo.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM A EMENDA SUPRESSIVA.

Cuiabá-MT, 30 de outubro de 2023



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 360032003300310035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Rodrigo Arruda e Sá (Câmara Digital)** em 31/10/2023 11:25

Checksum: **6D9168F0610DF7DA659C2A23469AD0A432D8267AFC1CDAAF33A7E98643D16E61**

