

PARECER Nº 524/2023

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 37.972/2023

**Autoria:** Vereador Johnny Everson

**Assunto:** Projeto de Lei que: “*AUTORIZA O MUNICÍPIO DE CUIABÁ A FIRMAR CONVÊNIO COM O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO - CAMPUS SÃO VICENTE, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PARA VIABILIZAR O TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DA REDE PÚBLICA.*”

**I – RELATÓRIO**

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

***“O presente Projeto de Lei tem por objetivo obter autorização do Legislativo Municipal para celebração de Convênio autorizado com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus São Vicente, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação para viabilizar o transporte escolar de alunos da rede pública da zona urbana e da educação superior, com veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da***



*Escola, mediante regulamentação específica por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.*

*Tendo em vista que houve a suspensão dos efeitos da Lei 10.403/2016, de Mato Grosso, que redefiniu limites territoriais entre alguns municípios do estado, o IFMT São Vicente solicitou à Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) um novo certificado de localização. Tal documento (certidão de localização 03/2017), de 05 de junho de 2017, afirma que a sede do Campus “encontra-se geograficamente localizada em área isolada do município de Cuiabá”.*

***O Município fará o transporte utilizando-se da estrutura do transporte escolar da Rede Municipal de Ensino com veículos adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola nos termos da Lei que reage os contratos e licitações da administração pública.***

*Ressalta-se que o Convênio é específico para o transporte escolar dos alunos matriculados no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus São Vicente, tendo em vista que no Ensino Fundamental já é fornecido regularmente pela rede municipal de ensino.”*

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

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 **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo



*legislativo na elaboração das espécies normativas decorre 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”.*

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 considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

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 voltadas para transporte e educação Município de Cuiabá).**

Vejamos o que determina a **Lei Orgânica Municipal:**

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

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;**

**II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

**III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração**



**Pública;**

(NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

**IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.** (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

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

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;**

(...)

**V - decretar, nos termos da lei, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;**

(...)

**VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;**

(...)

**XX - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;**

(...)



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

XXV - organizar e dirigir, nos termos da lei, os serviços relativos às terras do Município;

(...)

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 nas áreas de transportes e educação a serem cumpridas pelo Município.

Ainda mais determinando forçosamente um convênio com uma instituição de outro ente político (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso/IFMT – Campos São Vicente), uma instituição que pertence ao Governo Federal e está muito distante da região central do Município de Cuiabá.

Vejamos alguns excertos do projeto de lei, onde fica clara a invasão na gestão do mérito administrativo:

“Art. 1.º Fica autorizado o Município de Cuiabá a firmar convênio com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus São Vicente, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, para viabilizar o transporte escolar de alunos da rede pública da zona urbana e da educação superior, com veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola, mediante regulamentação específica por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal

(...)

Art. 2.º O Município disponibilizará transporte escolar em rotas específicas e pré-estabelecidas, atendendo aos termos da Resolução nº 1, de 20 de abril de 2021 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

(...)

Art. 4.º As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento em execução.



**Art. 5.º O Poder Executivo Municipal** regulamentará por Decreto, no que couber e for necessário, todos os termos que serão conveniados, conforme permissão desta Lei.

**Art. 6.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.**”

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)

**A própria 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)

**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.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

**É o parecer, salvo diferente juízo.**

## 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 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 **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.



5. VOTO

VOTO DO RELATOR **PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 23 de novembro 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 360035003400310031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dr. Ricardo Saad (Câmara Digital)** em 24/11/2023 08:39

Checksum: **5EC95815CF1E4CC583BEFFE1C78A320D5C0F6AA133EF60C7F9F17ACB1A679C95**

