

PARECER Nº 350/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 13373/2025

Autoria: Vereadora Katiuscia Manteli

Assunto: Projeto de lei “Institui a Política Municipal de Gestão Compartilhada das áreas públicas de uso comum do município de Cuiabá.”

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária que tem por finalidade instituir a Política Municipal de Gestão Compartilhada das Áreas Públicas de Uso Comum no Município de Cuiabá. A proposta estabelece diretrizes para fomentar a cooperação entre poder público, sociedade civil, iniciativa privada e comunidade local, com vistas à manutenção e uso sustentável de espaços públicos como praças, parques, jardins e vias urbanas.

Justifica a proposição, em suma, nos seguintes termos:

“Quando as pessoas se unem para utilizar um espaço ou recurso de forma coletiva, é possível implementar práticas que minimizem os impactos ambientais e promovam a conservação. Por exemplo, iniciativas de hortas comunitárias que permitem que os moradores de uma região cultivem alimentos de forma sustentável, utilizando um espaço comum e promovendo a segurança alimentar. No mesmo sentido, áreas onde se vê abandono e mato, podem se transformar em lindos e acolhedores jardins, constituindo-se em espaços de lazer e contemplação. O uso comum contribui para a construção de laços sociais e para o fortalecimento da comunidade resultando em uma utilização responsável e consciente dos espaços públicos, fundamental para a preservação do meio ambiente e para garantir que esses espaços transformados estejam disponíveis para as futuras gerações. A proposta adequa-se a realidade atual do município de Cuiabá, que contém em sua paisagem cenas de abandono, descaso e mau aproveitamento de espaços destinados ao lazer da população, cenas que podem ser revertidas por meio do diálogo e participação da comunidade na gestão dos espaços públicos, o que cremos ser uma grande aliada da gestão municipal atual para reverter o quadro recebido das gestões anteriores.”



É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A iniciativa parlamentar em projetos que instituem Políticas Públicas e Programas ou Campanhas encontra amparo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **desde que não crie atribuições ao Chefe do Poder Executivo.**

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 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**).

As ementas dos julgados abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, confirmam esse entendimento:

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.

[[RE 290.549 AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 14.229, DE 12 DE AGOSTO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO E ACOMPANHAMENTO INTEGRAL AOS ALUNOS COM DISLEXIA, TDAH OU OUTRO TRANSTORNO DE APRENDIZAGEM, NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM POLÍTICA PÚBLICA QUE ENTRELAÇA ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO,



NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE - **AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI – FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO ACARRETA SUA INCONSTITUCIONALIDADE** - CAUSA DE PEDIR ABERTA - RESPEITO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 22, INC. XXIV, 24, INC. IX E 206, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS PELO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. (TJ-SP - ADI: 21966631920228260000 SP 2196663-19.2022.8.26.0000, Relator: Matheus Fontes, Data de Julgamento: 15/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/02/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5630589-43.2022.8.09.0000 PROMOVENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTIVIDIU - GO PROMOVIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTIVIDIU RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER ÓRGÃO ESPECIAL EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO. LEI MUNICIPAL Nº 1.409/2022, DE MONTIVIDIU. NÃO FERIMENTO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. **1. De acordo com o Tema 917 do STF, o simples fato de lei originada do Legislativo dispor sobre políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo, gerando, inclusive, aumento de despesas para os cofres públicos, não caracteriza, por si só, violação à reserva de iniciativa somente infringida quando não observar os ditames dos arts. 2º, 20, § 1º, inciso II, alíneas 'b' e 'e' 37, inciso XVIII, e 77, incisos II e V, da Constituição do Estado de Goiás, as leis de iniciativa parlamentar que:** a) criam ou extinguem Secretarias Municipais e órgãos públicos; b) tratam de regime jurídico e remuneratório de servidores do Poder Executivo Municipal e c) alteram atribuições administrativas a serem desempenhadas por órgãos da Administração Pública Municipal. 2. A Lei Municipal 1.409/2022, de Montividiu, não se amolda ao conceito de despesa obrigatória e, por isso, não macula o art. 113 do ADCT, se amoldando à autorização contida na jurisprudência do STF a respeito do tema, notadamente por ter reflexos positivos em problemas sociais, de saúde e segurança pública e de economia, ainda insolúveis pelos métodos administrativos convencionais. 3. Não evidenciado vício formal ou material em lei que prevê a concessão de contraceptivo a contingente de mulheres em condição de vulnerabilidade, deve ser admitida a sua constitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. AGRAVO



INTERNO PREJUDICADO. (TJ-GO - ADI: 56305894320228090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). DESEMBARGADOR CARLOS HIPOLITO ESCHER, Órgão Especial, Data de Publicação: (S/R) DJ).

DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N. 753/2023 – INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DE ATENTADOS VIOLENTOS EM ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO OCORRÊNCIA – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA ÓRGÃOS OU CARGOS PÚBLICOS E NÃO GERA DESPESAS AO MUNICÍPIO – POSSIBILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE – NÃO VERIFICADA – PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 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. (N.U 1001069-33.2024.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCIO VIDAL, Órgão Especial, Julgado em 20/06/2024, Publicado no DJE 30/06/2024).

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 AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 290.549 RIO DE JANEIRO)

Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar na instituição da Política Municipal de Gestão Compartilhada, haja vista que a proposição foi colocada em termos gerais e abstratos.

No entanto, destaca-se que a iniciativa para a criação de conselho é privativa do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a organização e administração municipal. Nesse sentido, há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO



AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95. (ADI 1275, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2007, DJe-032 DIVULG 06-06-2007 PUBLIC 08-06-2007 DJ 08-06-2007 PP-00028 EMENT VOL-02279-01 PP-00044 RT v. 96, n. 864, 2007, p. 158-163)

Nessa toada, sugere-se a seguinte emenda supressiva, que objetiva resguardar a constitucionalidade da norma a ser gerada:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 1: ao inciso V do artigo 3º e ao art. 4º, caput e parágrafo, devido à afronta ao princípio da separação de poderes por tratar da criação de órgão, reenumerando-se os demais artigos:

Art. 3º (...)

~~V - a garantia da participação da comunidade através da criação de Conselhos de Usuários, cujos integrantes atuarão de forma voluntária e em parceria com o poder público e iniciativa privada.~~

~~Art. 4º A participação popular poderá ser exercida individualmente ou através do Conselho do Usuário, que será formado por iniciativa dos munícipes, em caráter voluntário e não obrigatório, sendo constituídos por no mínimo dois moradores do entorno e/ou usuários da área pública de uso comum, interessados em contribuir voluntariamente na gestão de uma ou mais áreas próximas.~~

~~Parágrafo único. A ausência de Conselhos de Usuários não impedirá a Prefeitura de implantar, revitalizar, requalificar ou realizar a manutenção das áreas públicas de uso comum.~~

Seguindo a análise, o art. 6º da proposição adentra em pormenores relacionados ao firmamento de parcerias. Vale assinalar que existem vários regramentos acerca das parcerias firmadas pelo poder público como, por exemplo, a Lei nº 11.079/2004, a Lei nº 13.019/2014 e a Lei Municipal nº 5.761/2013.

Ressalte-se as normas de técnica legislativa impõe que o mesmo assunto somente seja tratado por outra norma em caso de suplementação por meio de remissão expressa, conforme dispõe o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998:

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.



Portanto, imprescindível emenda supressiva do art. 6º para resguardar a juridicidade da proposição, nos seguintes termos:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2: ao art. 6º, caput e parágrafo único, passando-se à seguinte redação:

~~**Art. 6º** Como forma de diminuir os custos do poder público, poderão ser firmadas parcerias com instituições e/ou empresas privadas para a realização de serviços e/ou doação de equipamentos para as áreas tendo como contrapartida a permissão, a critério do executivo municipal, de afixação de cartaz ou outro meio de publicidade e propaganda na área compartilhada, desde que não acarrete prejuízo ao meio ambiente ou ao trânsito do município.~~

~~**Parágrafo único.** A parceria firmada será a título gratuito, intransferível, por prazo determinado, prorrogável, podendo ser revogada a qualquer momento de forma unilateral, por conveniência ou oportunidade da Administração Pública, sem ônus decorrente.~~

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).

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais, não havendo nada a acrescentar neste aspecto.

3. REDAÇÃO

O Projeto atende parcialmente as exigências redacionais estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Porém, conforme acima disposto, é necessário suprimir o inciso V do artigo 3º e os arts. 4º e 6º, razão pela qual sugerem-se as seguintes emendas:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 1: ao inciso V do artigo 3º e ao art. 4º, caput e parágrafo, devido à afronta ao princípio da separação de poderes por tratar da criação de órgão, renumerando-se os demais artigos:

Art. 3º (...)

~~**V** a garantia da participação da comunidade através da criação de Conselhos de Usuários, cujos integrantes atuarão de forma voluntária e em parceria com o poder público e iniciativa privada.~~

~~**Art. 4º** A participação popular poderá ser exercida individualmente ou~~



~~através do Conselho do Usuário, que será formado por iniciativa dos munícipes, em caráter voluntário e não obrigatório, sendo constituídos por no mínimo dois moradores do entorno e/ou usuários da área pública de uso comum, interessados em contribuir voluntariamente na gestão de uma ou mais áreas próximas.~~

~~**Parágrafo único.** A ausência de Conselhos de Usuários não impedirá a Prefeitura de implantar, revitalizar, requalificar ou realizar a manutenção das áreas públicas de uso comum.~~

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2: ao art. 6º, caput e parágrafo único, passando-se à seguinte redação:

~~**Art. 6º** Como forma de diminuir os custos do poder público, poderão ser firmadas parcerias com instituições e/ou empresas privadas para a realização de serviços e/ou doação de equipamentos para as áreas tendo como contrapartida a permissão, a critério do executivo municipal, de afixação de cartaz ou outro meio de publicidade e propaganda na área compartilhada, desde que não acarrete prejuízo ao meio ambiente ou ao trânsito do município.~~

~~**Parágrafo único.** A parceria firmada será a título gratuito, intransferível, por prazo determinado, prorrogável, podendo ser revogada a qualquer momento de forma unilateral, por conveniência ou oportunidade da Administração Pública, sem ônus decorrente.~~

4. CONCLUSÃO

A matéria é de competência municipal e pode ser de iniciativa parlamentar, com exceção da criação de conselho.

Portanto, são sugeridas emendas supressivas:

ao inciso V do artigo 3º e ao art. 4º, caput e parágrafo, devido à afronta ao princípio da separação de poderes por tratar da criação de órgão; e

modificativa ao art. 6º por tratar de assunto já legislado, como, por exemplo, a Lei nº 11.079/2004, a Lei nº 13.019/2014 e a Lei Municipal nº 5.761/2013.

5. VOTO

Voto do relator pela aprovação, com emendas supressivas.

Cuiabá-MT, 18 de junho 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 3100310039003100350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em **18/06/2025 16:22**

Checksum: **92A30404D103CD56494A0689252775EBC76B62930B9C43FE8EFE283AD193344E**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310039003100350034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.