

PARECER Nº 22/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 43368/2025

Autoria: Vereador Ranalli

Ementa: Projeto de Lei que: “**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A APLICAR SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**”

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que estabelece medidas administrativas a serem aplicadas em casos de ocupação irregular de bens públicos pertencentes ao Município de Cuiabá. A propositura conceitua ocupação irregular (art. 2º, I) como “a permanência não autorizada em bem público municipal, caracterizada como ilícita por decisão judicial transitada em julgado ou por decisão administrativa definitiva”. Além disso, define o que é ocupação com violência ou ameaça, bem como ocupação em grupo.

Ademais, dispõe sobre sanções a serem aplicadas por ocupação irregular, como multa de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) - art. 3º. O autor assim expõe na Justificativa (fls. 03 – 04) da propositura:

O presente Projeto de Lei tem como finalidade autorizar o Poder Executivo Municipal de Cuiabá a adotar medidas administrativas para coibir e prevenir a ocupação irregular de bens públicos, tais como áreas verdes, praças, vias públicas, equipamentos comunitários e imóveis de uso coletivo.

A legislação busca reforçar os instrumentos de proteção ao patrimônio público, garantir o uso adequado dos espaços urbanos e preservar o interesse coletivo, respeitando os princípios constitucionais da função social da propriedade, da moralidade administrativa e da legalidade.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA 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” (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.)

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 norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Nesta toada, em análise ao projeto de lei proposto, faz-se necessário pontuar de antemão que **existe uma incongruência entre a ementa da propositura e seu art. 1º.**

Em que pese a ementa dispor que se trata de “**autorizar o Poder Executivo Municipal a aplicar** sanções administrativas por ocupação irregular de bens públicos no município de Cuiabá”, observa-se que o art. 1º já dispõe que a Lei “**estabelece medidas administrativas a serem aplicadas** em casos de ocupação irregular de bens públicos pertencentes ao Município de Cuiabá”.

Frisa-se que a ementa deve ser fidedigna ao corpo da norma em apenas sintetizar seu objeto, conforme dispõe o art. 5º da LC 95/98, que estabelece sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Assim, **constata-se que a propositura não possui natureza autorizativa, mas sim impositiva.**

No entanto, elucida-se que ainda que esta Comissão emendasse a propositura para transformá-la de fato em lei autorizativa, 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.**



Observa-se que, **no caso em tela, há invasão no mérito administrativo pois novas atribuições são estabelecidas ao Poder Executivo, de forma que a propositura não se tornaria possível mesmo se de fato fosse autorizativa.**

A proposição tem como objetivo estabelecer as medidas administrativas a serem aplicadas em casos de ocupação irregular de bens públicos pertencentes ao Município de Cuiabá. Assim, a implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão.**

Ademais, a propositura estabelece providências a serem tomadas, conforme se observa:

Art. 3º A ocupação irregular de bens públicos poderá ensejar a aplicação das seguintes sanções administrativas:

I – Multa de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme a gravidade da infração e a condição econômica do

infrator;

II – Suspensão do acesso a programas municipais de regularização fundiária e de habitação, por prazo determinado;

III – Impedimento temporário de celebrar convênios, termos de cooperação ou quaisquer ajustes com o Município.

§ 1º Os seguintes parâmetros servirão de referência para aplicação da multa:

a) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) na primeira infração;

b) R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) nos casos de ocupação em áreas de risco ambiental ou de proteção permanente;

c) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) quando houver uso de violência, ameaça, impedimento da atuação do poder público ou depredação do bem público.

§ 2º Em caso de reincidência, o valor da multa poderá ser aplicado em dobro.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, definindo as autoridades

competentes, o rito processual e os prazos para aplicação das sanções.

Diante do exposto, fica evidente o estabelecimento de novas atribuições ao Executivo, já que o procedimento de aplicar sanção implica em corpo técnico e estrutura administrativa para tal, de forma que existe ingerência sobre servidores públicos,



além de violar o Princípio da Separação entre os Poderes.

Portanto, o projeto de lei em análise, embora se apresente como meramente "autorizativo" na ementa, contém dispositivos de natureza impositiva, ao dispor sobre definições técnicas (arts. 2º e 4º) e estabelecer atribuições e ações à Administração Municipal (arts. 3º e 6º).

O STF tem entendimento consolidado no sentido de que configura violação à separação dos poderes a edição de leis de iniciativa parlamentar que tratem de organização administrativa do Poder Executivo, **ainda que sob a forma de autorização**:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CF — matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau).

Nesse sentido, percebe-se a **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

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)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

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

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública,



sem exceder as verbas orçamentárias.

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

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

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;

XXIX - adotar providências para a conservação e salvaguarda do patrimônio municipal;

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Diante do exposto, entende esta Comissão que **estabelecer medidas administrativas a serem aplicadas em casos de ocupação irregular de bens públicos pertencentes ao Município de Cuiabá é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão constata que **a propositura interfere e estabelece medidas que demandam gestão de servidores e novas atribuições à administração municipal, matéria que compete ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

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;

Tal asserção é corroborada à luz do **Tema 917 do STF**, no qual ficou definido que para a não configuração de usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei deve se abster de tratar da organização administrativa deste, condição não atendida no presente caso, que configura diversas novas atribuições à Administração Municipal.

Diante do exposto, observa-se caso de **lei semelhante recentemente julgada inconstitucional perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso:**

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE DISPÕE ACERCA DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS COMETIDAS POR PESSOAS FÍSICAS, JURÍDICAS E AGENTES PÚBLICOS CONTRA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS – VÍCIO DE INICIATIVA - ATRIBUIÇÃO ACERCA DE SERVIDOR PÚBLICO E ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO E NÃO DO PODER LEGISLATIVO - AFRONTA AOS ARTIGOS 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. A Lei impugnada, criada pela Câmara Municipal de Rondonópolis, ao dispor sobre sanções administrativas



para condutas discriminatórias cometidas por pessoas físicas, jurídicas e agentes públicos contra pessoas com transtorno do espectro autista, incide em flagrante violação ao princípio constitucional da separação dos poderes (artigo 190 da Carta Estadual). Conforme as balizas dispostas no inciso III do parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, compete, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para a criação, estruturação e atribuição para a organização e funcionamento da administração do município e dos servidores públicos.

(TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 1022997-74 .2023.8.11.0000, Relator.: SERLY MARCONDES ALVES, Data de Julgamento: 15/02/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/02/2024)

No mesmo sentido se encontra a prática forense dos demais órgãos, conforme o seguinte julgado **com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei:**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM POR OBJETO A LEI Nº 2693/2022 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, QUE "DISPÕE SOBRE AFIXAÇÃO DE CARTAZES DE INCENTIVO À ADOÇÃO DE ANIMAIS EM PET SHOPS, CLÍNICAS VETERINÁRIAS, LOJAS AGROPECUÁRIAS E ESTABELECIMENTOS SIMILARES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS". **ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. OCORRÊNCIA TÃO SOMENTE EM RELAÇÃO AO ARTIGO 3º DA NORMA IMPUGNADA, QUE AO IMPOR SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, IMPÕE TAMBÉM ATRIBUIÇÕES AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO, DISCIPLINANDO O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 2693/2022 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 112, § 1º, II, D C/C ART . 145, VI, E ARTIGO 7º DA CERJ, JULGANDO-SE IMPROCEDENTE REPRESENTAÇÃO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DISPOSITIVOS DA LEI IMPUGNADA.

(TJ-RJ - ADI: 00791237620228190000 202200700357, Relator.: Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO, Data de Julgamento: 26/06/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 28/06/2023).

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois interfere em competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre atribuições à administração pública municipal e servidores públicos. Ademais, fere o princípio da separação entre os poderes.**



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 **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.

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 invade a iniciativa exclusiva do Prefeito para dispor sobre atribuições da Administração Pública Municipal, refletindo também em servidores públicos.*

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 19 de fevereiro de 2026



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 3100370034003400330032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 25/02/2026 10:55

Checksum: **B03DA49C3894710A1D7E906467D4409FD0B535A7E22D012F2698C49C028E3672**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100370034003400330032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.