



# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Matéria:** Projeto de Resolução nº 29/2023

**Ementa:** CRIA A FRENTE PARLAMENTAR PELO DESENVOLVIMENTO, EMPREENDEDORISMO E GERAÇÃO DE EMPREGO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

**Autoria:** Antônio Augusto Queijinho, Leandro Neves, Liza Prado, Raphael Leles

**Relatoria:** Jair Ferraz

### I - RELATÓRIO

A presente proposição pretende instituir, no âmbito da Câmara Municipal de Uberlândia, a Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento, Empreendedorismo e Geração de Emprego, com o objetivo de acompanhar, fomentar e incentivar a elaboração de programas e políticas públicas voltadas para a geração de emprego, o empreendedorismo, desenvolvimento econômico, tecnologia, turismo, arranjo produtivo local, bem como incentivar a educação empreendedora e aprimorar legislações.

Que a Frente Parlamentar contará com um(a) Presidente, um (a) Relator(a) e um(a) Membro, completa que o vereador proponente será o Presidente da Frente Parlamentar.

Este é, em síntese, o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, impede salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores desta Casa de Leis, porquanto é composta pelos representantes eleitos e constitui-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento investidos nas competências para exame das regras regimentais.

A Comissão se pauta pela importância de uma análise rigorosa de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa para que o Parlamento possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

Dessa forma, a opinião exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros da Casa na votação e apreciação do presente parecer.

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Cabe a esta comissão analisar a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, a teor do disposto na Resolução 031/2002 - Regimento Interno da Câmara Municipal e da Lei Complementar Federal n.º 095/98.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: (a) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; (b) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico constitucional; (c) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Com relação ao Projeto de Resolução Nº 29/2023. Institui a Frente Parlamentar referente ao Desenvolvimento, Empreendedorismo e Geração de Emprego com o objetivo de acompanhar, fomentar e incentivar a elaboração de programas e políticas

Na justificativa, a temática tem por objeto da constituição da Frente Parlamentar, atuar na defesa dos interesses dos empreendedores que atuam na cidade e deverá trabalhar para garantir políticas públicas que incentivem o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico. Ainda o grupo vai trabalhar para desenvolver coalização capazes de estruturar e implementar políticas públicas que gerem efetiva melhora na qualidade de vida e aumento das oportunidades para empresários que lideram seus negócios.

A primeira questão que se coloca para análise dessa Comissão diz respeito à existência de competência reconhecida pela CF/88 aos Municípios para editar normas sobre frente parlamentar.





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

As Frentes Parlamentares são associações suprapartidárias compostas de integrantes do Poder Legislativo, cujo objetivo é a orientação e o posicionamento político sobre tema específico de relevante interesse da coletividade.

São, portanto, organismos com tratamento autônomo em relação a qualquer Comissão Permanente ou Temporária regimentalmente previstas e atuam dentro ou fora das dependências da Câmara Municipal, de acordo com seu propósito.

Assim, por se tratar de assunto inerente interna da Câmara Municipal, a proposição adequada para regulamentar a frente parlamentar é a resolução.

“Art. 183. Os projetos de Resolução e de Decreto Legislativo são destinados a regular matéria da competência privativa da Câmara e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo.”

De fato, as Resoluções são deliberações político-administrativas da Câmara Municipal e que projetam seus efeitos internamente, tal como se dá no presente caso, em que se pretende criar um órgão de atuação parlamentar.

E, nesse sentido, é forçoso a essa Comissão reconhecer que a presente propositura, tem suas evidentes virtudes quanto ao conteúdo proposto, mas viola disposição expressa do Regimento Interno dessa Casa de Leis, uma vez que a figura de Frente Parlamentar não está prevista na Resolução 031/2002 e suas alterações, senão vejamos.

“Art. 185. Constituem matérias objeto de Resolução:

- a) Regimento Interno;
- b) concessão de licença a Vereador;
- c) organização e estrutura administrativa da Câmara Municipal;
- d) delegação de atribuições a Membros da Mesa ou a Vereador;
- e) formação de Comissões Temporárias.”

Somente à título ilustrativo, essa Comissão traz parte do texto escrito por Marcello Doudement e Vinnie Nasser Mesquita da Conceição sobre a história das Frentes Parlamentares:

*“A principal forma de organização política e de representação formal nas democracias representativas é o partido político, que é responsável por agregar preferências,*





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

*definir agendas e agrupar os candidatos a cargos eletivos. Além disso, os partidos, juntamente com as comissões permanentes, são as instituições que organizam a distribuição do poder no interior das casas legislativas.*

*Além dos partidos políticos, outra forma de organização coletiva dos parlamentares são as bancadas suprapartidárias, chamadas de frentes parlamentares.*

*São organizações que unem parlamentares de diversos partidos em temas de interesse ou na defesa de bandeiras específicas. As bancadas estão presentes no parlamento brasileiro desde a redemocratização do país, ocorrida na segunda metade da década de 1980, a exemplo da Bancada Evangélica, cuja existência foi constatada já na Assembleia Nacional Constituinte, em 1986 (Freston, 1993).*

*As FPs atuaram durante muito tempo como bancadas informais.*

*A regulamentação de seu funcionamento veio em 2005, por meio do Ato no 69 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Esse dispositivo definiu que para a criação de uma frente parlamentar é necessário 1/3 (198) de assinaturas dos membros do Congresso, sendo necessário também que a cada nova legislatura tais frentes sejam recriadas, ou seja, é necessário colher novas assinaturas (Doudement, 2015, p. 50).*

*E que, de acordo com este ato, esse apoio é limitado à concessão de espaço físico para reunião, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas (Inácio, 2007, p. 213).*

*O ato tinha o propósito de regulamentar e dar um caráter formal para a existência das FPs. Se o mínimo de um terço de assinaturas foi estabelecido para dificultar sua proliferação, seu propósito falhou, pois existe hoje um elevado número de frentes registradas na Câmara dos Deputados.*

*Uma das explicações para tal fenômeno atribui a proliferação de FPs à provável crise de representação nas democracias atuais. Segundo Miguel (2014, p. 98), “é possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais”. O autor argumenta que existem três tipos de evidências para tal crise: “1) declínio do comparecimento eleitoral; 2) ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por surveys; 3) esvaziamento dos partidos políticos”. Esses três fatores têm afetado não só o*





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

*Brasil mas todos os países democráticos do ocidente. Miguel (2014) não defende que a proliferação das FPs seja fruto da crise de representação, mas estamos fazendo essa ligação apenas como hipótese*

*(...)*

*Dado esse status quo, a literatura nos informa que as FPs ajudam a aproximar o eleitor e o parlamentar, em especial os deputados federais. Elas, frequentemente, servem para preencher o espaço vazio na representação, deixado pelos partidos. Silva (2014) argumenta que os partidos têm o seu comportamento dependente das ações do Executivo, sendo formado basicamente por duas coalizões partidárias - a governista e a oposição. Desse modo, ao seguirem a orientação do líder partidário,<sup>14</sup> os parlamentares podem, muitas vezes, desagradar seu eleitorado. Consequentemente, isso prejudica a representatividade dos partidos e dos parlamentares individualmente.*

*Além disso, existem muitas pautas e temas para as quais o eleitorado demanda soluções que não encontram viabilidade direta (ou indireta) nos partidos. Por causa desses fatores, as FPs surgem para preencher esse vazio, ou seja, dar voz a bandeiras que não encontram espaço nos partidos e representar setores específicos do eleitorado.*

*(...)*

*As FPs “diminuem os custos transacionais para aqueles cidadãos que querem acompanhar temas específicos, facilitando, assim, a comunicação entre parlamento e cidadãos” (Doudement, 2015, p. 49). Vale ressaltar, ainda, que as FPs não ameaçam o sistema partidário e não estão em competição com ele, mas constituem outra forma de organização coletiva parlamentar e se apresentam como caminho alternativo para encaminhar demandas sociais no parlamento.<sup>1</sup>*

Desta feita, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer, o qual é apenas opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão, é desfavorável quanto à legalidade do projeto.

Hely Lopes nos ensina:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua

<sup>1</sup> FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DAS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS. Marcello Doudement e Vinnie Nasser Mesquita da Conceição





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro - 42 ed., São Paulo, Malheiros, 2016, p. 219)”

É o Parecer Salvo Melhor Juízo

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico constitucional, legal e regimental da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela rejeição da tramitação da matéria** em análise e sugere que seja elaborada proposta implementando a Frente Parlamentar no Regimento da Casa.

Sala das Comissões, 12 de março de 2024 14:56:11.

**Jair Ferraz**  
Relator

**Abatenio Marquez**  
Presidente Suplente

**Anderson Lima**  
Membro

