



## PARECER PRÉVIO Nº 621/23

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que institui o Programa Visão na Melhor Idade.

Após apregoamento pela Mesa (0567981), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Constituição Federal confere aos entes federativos competência administrativa para cuidar da saúde e assistência públicas (art. 23, inc. II, da CF). Na mesma linha protetiva, a Lei Orgânica Municipal estatui que ao Município compete prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes (art. 9º, inc. II, da LOM). Além disso, compete ao Município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V, da CF e art. 8º, inc. III, da LOM), cabendo-lhe, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, da CF e art. 9º, inc. III, da LOM). Nesse passo, ao dispor sobre a política pública de saúde em âmbito local, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Em relação ao aspecto subjetivo da proposição, cumpre anotar que não há reserva de iniciativa para leis que versem sobre políticas públicas. Com efeito, por força do princípio democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CF), a iniciativa legislativa, regra geral, caracteriza-se pela legitimidade concorrente entre os atores do processo legislativo, de sorte que qualquer limitação à prerrogativa constitucional instauradora deve constar expressamente na Constituição Federal. E, na mesma toada, por configurarem exceção, as hipóteses de iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente<sup>[1]</sup>. Dessa forma, tendo em conta que a matéria *políticas públicas* não se encontra disposta expressamente no rol de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e, por simetria, art. 94, inc. VII, da LOM), reputa-se cabível a iniciativa Parlamentar.

De forma geral, mesmo trazendo disposições que, inequivocamente, implicarão na criação de despesa para o Poder Público, a proposição não cria atribuições ou altera a estrutura de órgãos públicos, estabelecendo somente diretrizes, princípios de política pública. Por isso, no ponto, ela se amolda à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no ARE 878.911/RJ[2].

O único dispositivo, porém, que não subsiste a uma filtragem constitucional é o artigo 4º da proposição. Isso porque, ao estipular um prazo determinado para a regulamentação da lei pelo Executivo Municipal, o dispositivo acaba interferindo em atividade própria daquele Poder, o exercício do poder regulamentar, caracterizando intervenção direta na condução superior da Administração Pública. Nesse ponto, a proposição contraria o artigo 94, inciso II, *in fine*, e inciso IV, da LOM (por simetria, art. 84, inc. II e inc. IV, *in fine*, da CF), além de representar violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF). É o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4728[3].

Quanto ao mais, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional, pelo menos em relação aos aspectos centrais da proposição. Analisemo-la, agora, sob a perspectiva do Direito Financeiro.

Em se tratando de aumento de despesa pública, impõe-se a observância dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

[...]

Nesse ponto, é importante lembrar que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/16, que acrescentou o artigo 113 ao ADCT, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de criação ou alteração de despesa obrigatória passou a figurar como um pressuposto constitucional para as proposições legislativas que veiculem a matéria:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Dessa forma, a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, que antes ficava adstrita a uma *crise de legalidade*, redundava, atualmente, em *crise de constitucionalidade*.

No presente caso, porém, a instrução do expediente não demonstra o atendimento aos pressupostos fiscais, o que, para a sua regular tramitação e aprovação, deve ser objeto de complementação.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e o quórum de aprovação.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Não é outro, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

[2] Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RJ, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

[3] Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 03/07/2023, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0581437** e o código CRC **1FC63FB1**.