



PARECER PRÉVIO Nº 84/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal de Valorização de Meninas e Mulheres Negras.

Após apregoamento pela Mesa (0693640), 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

De início, quanto à competência legislativa do ente federado para legislar acerca do referido tema, cumpre reconhecer, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre determina a competência do município para prover tudo quanto concerne ao interesse local e para estabelecer as suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigo 9º, incisos II e III).

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União.

Sobre a expressão, Hely Lopes Meirelles aduz:

“(…) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Diante disso, ao versar sobre a instituição de programa de valorização de meninas e mulheres negras no município de Porto Alegre, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal, inexistindo, portanto, vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale registrar, nesse sentido, que embora políticas públicas como a presente possam gerar despesas ao Poder Executivo, tal fato não constitui, por si só, vedação à deflagração do processo legislativo por parlamentar, desde que o projeto de lei instituidor não trate da estrutura da Administração, da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

“não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Nesse ponto, o entendimento jurisprudencial tem se firmado no sentido da possibilidade de o Poder Legislativo deflagrar o processo legislativo instituindo diretrizes genéricas e abstratas sobre políticas públicas, sem, no entanto, estipular atos administrativos concretos a cargo do Poder Executivo, sob pena de interferir na gestão administrativa do município. Vejamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação e implantação do Programa ‘Novo Olhar’ com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências”. **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos**, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente.”(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297483-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)

Dessa forma, não há reserva de iniciativa quanto ao estabelecimento de diretrizes gerais concernentes a políticas públicas inseridas no âmbito do município, como a presente, que busca fomentar a valorização de meninas e mulheres negras em Porto Alegre, sem interferir nos atos administrativos (executivos) que concretizarão a referida norma.

Nesse viés, entende-se que é possível ao Poder Legislativo estabelecer ao Poder Executivo **o que se deve fazer** (política pública), sem, no entanto, intervir na discricionariedade de **como fazer** (reserva de administração), sob pena de extrapolar os limites constitucionais da harmonia e separação dos poderes.

Verifica-se, ainda, que a proposição não envolve a criação e o aumento da remuneração de cargos, funções e empregos públicos, nem mesmo o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores ou a criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, c/c art. 29 da CF e art. 94, VII, “a”, “b” e “c”, da LOM), o que valida a proposição legislativa.

Logo, não há óbice formal subjetivo à tramitação da proposição legislativa.

No entanto, os artigos 3º, *caput* e 6º da proposição, ao versarem que “o Programa instituído por esta Lei poderá ser desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Educação” e que serão “permitidas ações especiais nos meses de março, em função do Dia da Mulher, e novembro, em razão do Novembro Negro, mas não se limitando a eles” esbarram na vedação do Precedente Legislativo nº 01, itens I e V, que obstam a tramitação de proposições ou dispositivos cujos comandos sejam meramente autorizativos.

Outrossim, versando a proposição sobre Programa suscetível de criar despesa obrigatória, incide a previsão do art. 113 do ADCT, o qual exige a apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal.

No que tange ao art. 7º da proposição, que fixa o prazo de 90 (noventa) dias para o Executivo regulamentar a Lei, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4728, entendeu pela inconstitucionalidade de dispositivo semelhante, nos termos do art. 2º e 84, II, da Constituição Federal. Vejamos:

Ementa 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)

Logo, aponta-se a inconstitucionalidade do referido artigo.

Por fim, quanto à matéria de fundo, verifica-se que a proposição se encontra alinhada ao fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, *caput* e inciso I, da CF), propriamente na sua dimensão material.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, não verifico óbice de natureza jurídica que impeça a tramitação da proposição em análise, ressalvados os apontamentos realizados.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 19/02/2024, às 17:35, 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 **0697145** e o código CRC **CDB69B4D**.