



PARECER PRÉVIO Nº 493/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a disponibilização de vagas para hospedagem social, modalidade excepcional, transitória e emergencial, a ser realizada por meio do credenciamento de estabelecimentos hoteleiros, pousadas, pensões e hostels, bem como, OSCs (Organizações da Sociedade Civil) para prestação de serviços de hospedagem, que disponham de condições para pronto atendimento no Município de Porto Alegre no enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da calamidade pública declarada pelo Decreto nº 22.647, de 2 de maio de 2024.

Após apregoamento pela Mesa (0748793), 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 acerca do direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da CF), a Constituição Federal estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF), bem como para cuidar da assistência pública (art. 23, II, da CF).

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, por sua vez, determina, expressamente, a competência municipal para promover condições dignas de moradia, para prover tudo quanto concerne ao interesse local e para estabelecer as suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigos 158, I, e 9º, II e III, da LOM).

Presente o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União, sobretudo por tratar de previsão afeta à cidade de Porto Alegre.

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” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Portanto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa, de modo que inexistente na proposição 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, como é o caso, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

“Tese: 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).

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas municipais e cercanias. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal**, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. **Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estrutura da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para o acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; ADI 2,0172, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 15.8.2008.”

Outrossim, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na linha do entendimento proferido pelo STF no Tema nº 917, já considerou que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 6.361/2023 do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, a qual instituiu o "programa de prevenção e controle do diabetes nas creches e escolas públicas municipais" – Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo, com violação dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE – Inocorrência de vício de iniciativa – Saúde e proteção à infância que constituem direitos sociais e se inserem no âmbito das competências material comum e legislativa concorrente entre os entes federados, cabendo aos municípios suplementarem as normas editadas pelos estados e pela União, notado o dever do Estado de provê-las mediante políticas públicas, nos termos dos arts. 6º, 23, II e X, 24, XII e XV, 30, I e II, 196 e 197 da CF – Normas infraconstitucionais que também reforçam o dever imposto na lei municipal – Inteligência do ECA e de diversas leis federais e estaduais acerca do controle e prevenção do diabetes – **Diploma municipal que tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal e que já é objeto de concretização no âmbito federal e estadual – Jurisprudência do E. STF que, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral, entende que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes – Ausência de violação ao art. 25 da CE, ante a sedimentada jurisprudência do E. STF no sentido de que a mera criação de despesa não implica a inconstitucionalidade da lei, mas apenas sua ineficácia no exercício de sua vigência** – Descabida alegação de ofensa à LRF, norma infraconstitucional, em sede de controle concentrado de constitucionalidade – Inconstitucionalidade, contudo, observada em parcela da lei, no que toca aos arts.

3º e 4º, que, respectivamente, dispõem sobre as medidas específicas a serem adotadas para consecução das finalidades do programa – Determinações que indevidamente tolhem do Executivo a escolha pela melhor forma de implementação da política pública – Ofensa à separação de Poderes, nesses pontos. Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 6.361/2023 do Município de Catanduva (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056741-26.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2023; Data de Registro: 22/06/2023)

Verifica-se no caso sob análise, 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 parece existir óbice formal subjetivo à tramitação da proposição.

Por fim, quanto à matéria de fundo, a proposição se encontra alinhada ao fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à universalização da tutela ao direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da CF).

IV. Conclusão

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

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 17/06/2024, às 18:58, 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 **0749440** e o código CRC **38D4428C**.