



PARECER PRÉVIO N. 947/2024

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o presente Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que tem como objetivo garantir a prestação de assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda no Município de Porto Alegre, visando a elaboração de projetos, construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitações de interesse social.

A justificativa do projeto está centrada na necessidade de enfrentar o déficit habitacional, agravado por enchentes que destruíram milhares de casas em 2024, além de considerar o direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

Trata-se de projeto de lei que visa, dentro da esfera municipal, legislar sobre assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projetos e para construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitação de interesse social às famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos.

A competência legislativa para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, em que pese adentre, em certa medida, em assunto de interesse local (art. 30, I, da CF), é matéria cuja competência para legislar é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, IX, da CF). Dito isso, percebe-se que, no âmbito federal, há a Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008, a qual “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005”.

Ocorre que no âmbito da competência comum (art. 23 da CF) todos os entes federativos têm o poder de legislar sobre temas como saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico etc. No entanto, essa competência comum não é absoluta. A presença de uma lei federal sobre o tema pode limitar a atuação municipal, de modo que, quando a União edita uma lei sobre um assunto que se insere na competência comum, essa norma federal prevalece sobre as legislações estaduais e municipais.

Na espécie, o que se verifica é que a proposição se trata de uma quase cópia integral do texto federal, com sutil reescrita pontual, porém, em todos os casos, dizendo a mesma coisa.

Nesse específico, embora a proposição não contrarie a legislação federal, em verdade, apenas a repete. Disso resulta vício de constitucionalidade por ofensa ao princípio da necessidade, o qual, de acordo com a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, configura, inclusive, abuso do poder de legislar:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.^[1]

Veja-se que a Lei Federal nº 11.888/2008 já autoriza a execução da assistência técnica para habitação de interesse social, estabelecendo mecanismos de financiamento e execução que podem ser utilizados pelos Municípios. Portanto, o Poder Executivo de Porto Alegre pode, a qualquer momento, implementar os programas previstos na legislação federal, sem a necessidade de uma nova lei municipal.

O presente projeto de lei é, portanto, desnecessário do ponto de vista jurídico, uma vez que a legislação federal já supre a demanda da política pública proposta.

Além disso, a proposição também apresenta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

O PL em exame, ao determinar a forma de prestação dos serviços de assistência técnica, cria obrigações para a estrutura administrativa sem observância da competência exclusiva do Executivo.

Ao assim dispor, a proposição invade, *smj*, as competências municipais quanto à execução de certas providências/comportamentos/regulamentações, em afronta ao art. 94, incisos IV e XII da LOMPA, que define ser da competência do Chefe do Poder Executivo dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

Nesse sentido, aplicam-se os arts. 60, II, “d” e 82, VII da Constituição Estadual, por simetria, na esfera municipal:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Assim, a proposta em análise, ao abordar temática pertinente ao funcionamento e organização da Administração Pública, fere diretamente o princípio da separação, harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal[2] e nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual Farroupilha[3].

Ainda, extrai-se de precedentes do STF que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

Ocorre que, em certa medida, a proposição dá atribuições a outros órgãos da Administração Pública local, notadamente quando determina a prestação de serviços de assistência técnica por servidores públicos municipais. Embora o projeto não crie diretamente novos cargos, ele impõe ao Poder Executivo o dever de alocar servidores para executar atividades específicas relacionadas à assistência técnica. Isso interfere na organização administrativa do Município, determinando como e por quais meios o Executivo deverá prestar esse serviço. De tal modo, o projeto estaria em desconformidade com a jurisprudência do STF citada acima.

Isso posto, em sede de parecer perfunctório e preliminar, entendo que a proposição apresenta óbice para sua tramitação por não inovar na esfera normativa, repetindo Lei Federal de iniciativa comum, em violação ao princípio da necessidade, bem como por inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

É o parecer.

[1] MENDES, Gilmar Ferreira. **Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas**. Disponível em: <<http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf>>. Acesso em 23 out. 2024.

[2] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[3] Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 24/10/2024, às 16:04, 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 **0802576** e o código CRC **A41D1D55**.