



PARECER PRÉVIO Nº 875/2024

PROCESSO Nº: 218.00043/2024-25

ASSUNTO: PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO – ALTERA A EMENTA, O *CAPUT* DO ART. 1º E O § 2º DO ART. 10 E INCLUI §§ 1º E 2º NO ART. 7º, TODOS DA LEI Nº 12.934, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021 – QUE INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS –, INCLUINDO DÉBITOS ORIUNDOS DE CONTRATOS DE NATUREZA NÃO RESIDENCIAL NO ROL DOS DÉBITOS A QUE SÃO DESTINADOS O PROGRAMA.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária (0787223) deflagrado por parlamentar cujo objeto está descrito no preâmbulo.

2. Na exposição de motivos, o autor aduz que o “Programa de Recuperação de Débitos” teria surgido da necessidade de regularizar e ampliar a quitação de débitos de moradia digna para a população carente no Município de Porto Alegre. O escopo é, a rigor, reduzir o número de inadimplentes. Destaca também que a regularização dos débitos referentes a contratos de financiamento de natureza habitacional se agravou em razão das fortes mudanças climáticas que afetaram o Rio Grande do Sul, especificamente Porto Alegre. Por fim, arremata que a proposta tem por objetivo a suspensão do parcelamento e da fluência dos encargos moratórios (juros e correções) durante o lapso temporal em que vigorar o estado de calamidade pública no Município.

3. Conforme certidão anexada em 0788937, a proposição legislativa foi apregoada durante a 88ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 18 de setembro de 2024 e, na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.

4. Relatados, passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em proêmio, saliente-se que o parecer prévio, fundamentado no art. 102 do Regimento Interno ^[1] desta Casa, ostenta natureza meramente orientativa e, portanto, não vinculante. A presente manifestação não tem, evidentemente, a pretensão de embaraçar as deliberações das comissões e do Plenário do Poder Legislativo Municipal. Logo, a opinião plasmada na presente peça tem o escopo de analisar tão somente os aspectos

jurídicos da proposição legislativa sem adentrar no mérito político, juízo que compete exclusivamente aos integrantes do Parlamento.

6. Sob o prisma estritamente formal, verifico que a matéria versada no projeto de lei em análise trata de assunto de interesse predominantemente local e, portanto, em conformidade com o art. 30, I, da Constituição da República. Ademais, a espécie normativa (lei ordinária) é adequada porque pretende alterar igualmente lei ordinária.

7. Quanto à possibilidade de a matéria ser deflagrada em projeto de lei de iniciativa parlamentar, verifico que, em linha de princípio, a proposição não afronta o figurino constitucional estatuído no art. 61, § 1º, do Texto Magno. Não obstante, uma análise detida da proposição pode suscitar dúvidas quanto ao possível malferimento do princípio constitucional da reserva de administração. Explique-se: o projeto de lei altera o *Programa de Recuperação de Débitos*, instituído originalmente pela Lei 12.934, de 23 de dezembro de 2021, para: **a)** incluir os contratos de natureza não residencial (ementa e art. 1º); **b)** dispensar, além dos juros, o pagamento da correção monetária (art. 3º); **c)** ampliar o prazo do programa de 5 (cinco) para 8 (oito) anos. Destaco, por oportuno, que a Lei 12.934 de 2021 foi engendrada em processo legislativo deflagrado pelo Chefe do Executivo conforme se verifica no histórico do Processo SEI 118.00249/2021-21.

8. Como ensina João Trindade Cavalcante Filho^[2], as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo e o próprio desempenho da função administrativa. Em outros termos, o Legislativo não pode, como é intuitivo, invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos de soberania. Nesse viés, consoante lições de Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro^[3], é possível apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa sobre políticas públicas o princípio da reserva de administração, a saber, uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º). Decisões mais antigas do Supremo Tribunal Federal sufragavam a tese da invalidade de leis derivadas de propostas deflagradas por parlamentares. Vejamos:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultravires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

9. Não obstante, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal tem evoluído, ao longo dos anos, o seu posicionamento para emprestar interpretação restritiva ao art. 61, § 1º, da Constituição da República. Atualmente, prevalece a ideia de que a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento e, por essa razão, deve ser interpretada em sentido restrito.

10. Com efeito, o preceptivo constante na alínea e, inciso II, § 1º do art. 61 da Constituição Federal confere ao Chefe do Executivo a prerrogativa de propor leis que criem ou extinguem órgãos da administração pública. Logo, *a contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não poderá, numa primeira análise, ser considerada violadora da norma constitucional.

11. Assim, o que se nota, à luz de diversos precedentes do STF, é que a criação e/ou alteração de programa municipal por meio de lei de iniciativa parlamentar não invade, só por isso, a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

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 remodelam 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.]

12. Consentâneo ressaltar, também, que não se vislumbra obstáculo à tramitação da proposição legislativa em razão do pleito eleitoral que se aproxima. Com efeito, o art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 permite a "distribuição de benefícios" nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

13. Em desfecho, no mérito, sob o aspecto jurídico, pode-se afirmar que a proposta é harmônica com os valores e objetivos idealizados pelo constituinte, principalmente no que toca ao direito social à moradia (art. 6º, CF).

14. Com suporte nessas premissas, constata-se que não há vícios formal e/ou material que possam macular o projeto de lei em análise

III – CONCLUSÃO

15. Na confluência do exposto, opino pela conformidade constitucional da proposição legislativa.

É o parecer.

[1] **Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 (Regimento Interno da CMPA).** Art. 102. Os projetos e os substitutivos apregoados pela Mesa serão incluídos na Pauta após parecer prévio da Procuradoria, observando-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição dos avulsos, e disponibilizados à população no “site” da Câmara Municipal.

[2] CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas.** Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 122: Brasília, Senado Federal, fevereiro de 2013.

[3] MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** *In:* Revista de administração municipal, v. 57, n. 278, pp. 66-68, out./dez 2011.



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 04/10/2024, às 15:06, 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 **0791730** e o código CRC **95FCBB9F**.