



## PARECER PRÉVIO Nº 849/2024

**PROCESSO N.º 226.00114/2024-81**

**ASSUNTO: MINUTA DE PLL – PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO – INSTITUI O SELO EMPRESA COM COMPROMISSO COM A INCLUSÃO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.**

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa parlamentar (0780849) que tem por objetivo instituir o *selo Empresa com Compromisso com a Inclusão no Município de Porto Alegre*.

2. Na exposição de motivos, o autor argumenta que a proposta visa incentivar e reconhecer as empresas que adotam práticas inclusivas e demonstram respeito pelos direitos das pessoas com deficiência e dos idosos, especialmente no que diz respeito à correta utilização das vagas de estacionamento em áreas privadas de uso coletivo, como *shoppings*, estádio de futebol, casas de espetáculos e supermercados. Vaticina que, embora o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) permitam que órgãos de trânsito fiscalizem o uso dessas vagas em áreas privadas, quando demandados pelos estabelecimentos, verifica-se que a necessidade de incentivo adicional para que mais empresas adotem práticas inclusivas.

3. Conforme certidão (0782098), a proposição legislativa foi apregoada durante a 81ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 2 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. O projeto de lei em análise pretende instituir *Selo Empresa com Compromisso com a Inclusão no Município de Porto Alegre* com o escopo de instrumentalizar o poder público (Executivo, principalmente) a direcionar, de modo mais eficiente, políticas públicas vocacionadas à tutela das pessoas com deficiência.

6. Inicialmente, importante destacar que o art. 23, da Constituição da República dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Por seu turno, o art. 30, I e II, do Texto Magno certifica ser da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse

local (inciso I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). Logo, é coerente admitir que o tema versado no projeto de lei em análise situa-se no elenco de competências do Município o que, deveras, remove eventual eiva de inconstitucionalidade formal orgânica.

7. Quanto à possibilidade de a matéria ser deflagrada em projeto de lei de iniciativa parlamentar, verifico que, em linha de princípio, 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 acaba por criar obrigações para o Poder Executivo que, a rigor, deverá adotar ações administrativas e, por conseguinte, mobilizar Secretarias do Município, seus órgãos e servidores.

8. Nesse diapasão, conforme ensina João Trindade Cavalcante Filho<sup>[1]</sup>, 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<sup>[2]</sup>, 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. Nessa senda, o que se nota, à luz de diversos precedentes do STF, é que a criação 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. Não obstante, na linha de recentes manifestações desta Procuradoria <sup>[3]</sup>, nota-se que, de certo modo, a proposição em tela confere atribuições a outros órgãos e entidades da Administração Pública local, notadamente quando determina à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social a avaliação do cumprimento dos requisitos para obtenção do selo (arts. 3º e 4º) e impõe o dever de fiscalização e regulamentação das condições para obtenção e manutenção do selo às EPTC e à SMDS (art. 6º). Dessarte, sob esse aspecto, entendo que a proposta poderá contrariar a atual jurisprudência do STF.

13. Com suporte nessas premissas, verifico que a proposição, quanto à iniciativa, poderá ensejar dúvidas sobre a sua constitucionalidade. Porém, não se trata de *inconstitucionalidade* manifesta que impeça, na atual fase, a sua tramitação ou que poderia atrair a incidência do art. 19, II, *j*, do Regimento Interno <sup>[4]</sup>.

### III – CONCLUSÃO

14. Na confluência do exposto e com as ressalvas dos *itens 12 e 13*, opino pela conformidade constitucional da proposição legislativa.

É o parecer.

---

[1] 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.

[2] 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.

[3] Processo SEi 226.00104/2024-46, Parecer Prévio 845/2024, inserido na movimentação 0787427, assinado pelo Procurador Joilson José da Silva e **Processo SEi 024.00048/2024-80**, Parecer Prévio nº 145/2024, inserido na movimentação 0705779,

assinado pelo Procurador Guilherme Guimarães de Freitas.

[4] **Regimento Interno CMPA** (*Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992*). (...) **Art. 19.** São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza das suas funções e prerrogativas: (...). **II** - quanto às proposições: **j)** devolver ao autor, de ofício, **proposição manifestamente inconstitucional** ou ilegal, que contenha expressões antirregimentais ou que não atenda ao disposto no art. 87, §§ 1º e 2º, deste Regimento, para fins de adequação;



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 17/09/2024, às 10:54, 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 **0787918** e o código CRC **1EDAC3D3**.