



PARECER PRÉVIO Nº 854/2024

PROCESSO Nº: 226.00115/2024-26

ASSUNTO: PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO – INSTITUI O PROGRAMA DE TREINAMENTO E QUALIFICAÇÃO (PCD+POA) NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa parlamentar (0780433) que tem por objetivo o programa de treinamento (PCD+POA) no Município de Porto Alegre.
2. Na exposição de motivos, o autor argumenta que o programa visa assegurar que a inclusão das pessoas com deficiência seja uma realidade em todas as esferas da Administração Pública Municipal, garantindo que Porto Alegre se torne uma referência nacional em acessibilidade e inclusão. Aduz, por fim, que a criação de um Grupo de Trabalho, com a participação de entidades especializadas, permitirá que o Programa seja continuamente aperfeiçoado, o que poderá assegurar que as políticas de inclusão não sejam apenas uma formalidade, mas uma prática efetiva e constante.
3. No Despacho encartado na *movimentação* 0781317, a *PLeg – DL Análise de Leis* informou que está em tramitação o Processo **SEi 241.00002/2021-62**, que trataria, em tese, do mesmo assunto proposto pelo projeto em análise o que, a rigor, atrairia a regra do art. 195, I, da Resolução 1.178, de 1992.
4. O autor do projeto, por seu turno, manifestou-se no *Evento* 0781803, oportunidade em que demonstrou a distinção entre as proposições e pugnou pela continuidade da tramitação do processo legislativo.
5. Conforme certidão anexada ao *Evento* 0786032, a proposição legislativa foi apregoada durante a sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 11 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 programa 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. Preliminarmente, urge verificar se a proposta em trâmite deve ou não ser obstada em razão do disposto no art. 195, I, da Resolução 1.178, de 16 de julho de 1992, como assinalado pela **PLEg - DL Análise de Leis (0781317)**.

7. Na manifestação anexada ao Evento 0781803, o autor da proposição cotejou os dois projetos, a saber, a proposição objeto do **Processo SEi 241.00002/2021-62** (autoria do vereador *Everton Bornholdt Falcão*), e o projeto objeto deste opinativo. Na proposta legislativa deflagrada pelo vereador *Everton Bornholdt*, tem-se que o escopo é instituir política pública que envolve matérias alusivas à identidade de gênero, orientação sexual, etnia e outras condições que não se adequam aos padrões binários e heteronormativos. Por seu turno, o projeto objeto destes autos, de autoria do vereador *Marcelo Rodrigo Bernardi*, tem por ideário instituir programa destinado à qualificação de servidores públicos no atendimento às pessoas com deficiência. Logo, uma análise comparativa dos dois projetos permite inferir que as matérias são distintas e que, por conseguinte, não há relação de prejudicialidade entre elas.

8. Quanto à proposta legislativa que ensejou o presente parecer, 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 suplementar 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.

9. Tocante 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 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.

10. Nesse diapasão, conforme ensina João Trindade Cavalcante Filho^[1], 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^[2], 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, transgride 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 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. Em desfecho, quanto ao previsto nos arts. 3º, V, e 4º, poderiam ser suscitadas dúvidas quanto à sua constitucionalidade. É que os dispositivos preveem a criação de um "Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes da área de justiça e direitos humanos do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (Comdepa) e de entidades civis dedicadas à proteção dos direitos das pessoas com deficiências múltiplas". Entretanto, verifico que o "Grupo de Trabalho" aludido na proposição não consubstancia, a rigor, órgão público e sequer integra a estrutura de qualquer entidade da Administração Pública (direta ou indireta). Cuida-se, na verdade, de uma espécie de grupo intersetorial que dará efetividade ao propósito colimado pela

política pública a ser instituída pela Lei. Ademais, constata-se que os integrantes do grupo deverão ser escolhidos pelas autoridades competentes de cada órgão e/ou entidade de modo que não se verifica indevida ingerência do Legislativo nas atribuições de outros poderes.

13. 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

14. Na confluência do exposto, 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.



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 23/09/2024, às 10:33, 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 **0786815** e o código CRC **5354ACBC**.