



PARECER PRÉVIO Nº 942/2024

PROCESSO Nº: 024.00260/2024-47

ASSUNTO: PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO – ESTABELECE A CRIAÇÃO E A MANUTENÇÃO DE PRAÇAS E PARQUES MULTISSENSORIAIS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária (0795239) deflagrado por parlamentar cujo objeto está descrito no preâmbulo.
2. Na exposição de motivos, o autor argumenta, em breve síntese, que o projeto de lei emerge de uma necessidade do Município que, a propósito, dispõe de poucos ambientes com acessibilidade. Tal cenário impactaria a inclusão de pessoas atípicas e favoreceria a ocorrência de lesões. As praças e parques multissensoriais apresentam-se, na concepção do autor do projeto, como alternativa de refúgio para crianças, jovens e adultos com algum tipo de deficiência. A elaboração de tais espaços proporcionaria a liberdade de explorar e interagir com elementos compatíveis com as necessidades particulares daquelas pessoas.
3. Conforme certidão anexada em 0797271, a proposição legislativa foi apregoada durante a 97ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 9 de outubro 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 manifestação encartada no presente opinativo 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 em análise trata de assunto de interesse predominantemente local em conformidade, portanto, com o art. 30, I, da Constituição da República. Ademais, a espécie normativa (lei ordinária) é adequada porque ausentes hipóteses que demandariam outra espécie normativa prevista no art. 72 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre^[2].

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. Como ensina João Trindade Cavalcante Filho^[3], 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^[4], 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).

8. 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.

9. 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.

10. 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 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.]

11. O art. 4º do projeto de lei verbera o seguinte: “O Município de Porto Alegre, nos termos da Lei nº 12.559, de 2 de julho de 2019, poderá firmar Parcerias Público-Privadas para a consecução dos objetivos desta Lei”. Referido dispositivo poderá suscitar dúvidas quanto à incidência ou não do Precedente Legislativo n. 01 desta Casa. Vejamos:

I – Serão arquivados de plano, dando-se ciência ao autor, os projetos legislativos impróprios, assim compreendidas as proposições de iniciativa do Poder Legislativo que veiculem comando meramente autorizativo, expresso por quaisquer termos que retirem da norma seu caráter imperativo, tais como “autoriza”, “faculta”, “permite”, “possibilita” e outros, ressalvadas as matérias autorizativas próprias, de competência da Câmara Municipal e previstas no Regimento e na Lei Orgânica do Município.

II – O disposto no item I aplica-se aos projetos legislativos impróprios, de comando autorizativo, que autorizam obrigações de fazer ou não fazer aos Poderes Executivos do Município, Estado ou União e a entidades privadas.

III – Serão arquivados os projetos autorizativos em tramitação, ainda que já incluídos na Ordem do Dia.

IV – Serão declaradas prejudicadas as emendas e substitutivos que incorporem caráter autorizativo a proposições que detenham comando imperativo e que estejam em regular tramitação.

V – Serão devolvidos ao autor, para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, caso não sejam ajustados ou corrigidos, os projetos legislativos próprios que, embora tenham seu comando ou dispositivo principal dotado de imperatividade, também contenham outro comando ou dispositivo que veicule mera autorização.

12. Não obstante, na linha do parecer exarado por esta Procuradoria (0625013) nos autos do Processo SEi 210.00300/2023-45, da lavra do Procurador-Geral Renan Teixeira Sobreiro, é coerente admitir que, em tese, o art. 4º da proposição legislativa em análise não se limita a um caráter meramente autorizativo. Isso porque, a rigor, o dispositivo deve ser interpretado sistematicamente e em cotejo com os demais artigos. Dessarte, vê-se que a proposta da norma contida no art. 4º traduz uma sinalização programática, de perspectiva recomendatória para a consecução da política pública, o que afasta, por imperativo lógico, a incidência do Precedente Legislativo n. 01.

13. Frise-se, porém, em se tratando de proposição legislativa que cria despesa obrigatória, deve-se observar o disposto no art. 113 do ADCT, que exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Logo, é imprescindível a adequação do projeto sob pena de inconstitucionalidade formal.

III – CONCLUSÃO

14. Com suporte nessas premissas, com a ressalva do parágrafo 13, opino pela conformidade constitucional do projeto de lei.

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] **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (...).** Art. 72. O Processo Legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Lei Orgânica; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – decretos legislativos; V – resoluções.

[3] 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.

[4] 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 29/10/2024, às 12:19, 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 **0802350** e o código CRC **2E48F034**.
