



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 121/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui a Política Municipal de Proteção, Conservação, Recuperação, Monitoramento e Cadastramento de Nascentes e cria o Programa Nascente Comunitária.

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

Em síntese, é o relatório.

O projeto de lei em análise trata de matéria de interesse local e de proteção ao meio ambiente, estando, portanto, em consonância com o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que estabelece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Além disso, o art. 23, VI, da CF/88 determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Vale destacar que já houve discussão perante o Supremo Tribunal Federal no que tange à competência legislativa do Município sobre meio ambiente, ao que a Corte definiu pela sua viabilidade, em sede de Repercussão Geral, consoante constou do tema 0145 (RE 586.224):

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

Da mesma forma, já decidiu o STF que a competência legislativa para tratar do assunto não é daquelas privativa do Chefe do Poder Executivo, haja vista que não versa a proposição a respeito das matérias previstas no art. 61, § 1º, da CF, aplicável por simetria aos municípios, uma vez que a matéria não está incluída no rol de iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo.

Inobstante, os arts. 2º, 4º, 5º e 6º poderiam vir a ser considerados inconstitucionais por potencial ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, na medida em que se cria obrigação ao Poder Executivo de adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

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).

A reserva da administração representa, assim, um princípio fundamental no Direito Constitucional brasileiro, emergindo diretamente do postulado da separação dos poderes. Este princípio estabelece uma proteção às competências próprias do Poder Executivo, criando uma esfera de atuação que não pode ser invadida pelos demais poderes, especialmente pelo Legislativo.

Embora sua importância seja inquestionável, os contornos exatos da reserva administrativa ainda carecem de definição precisa tanto na doutrina quanto na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal vem construindo, através de suas decisões, os limites deste princípio, analisando caso a caso as situações que podem ou não configurar violação à competência do Executivo.

Um exemplo prático desta construção jurisprudencial diz respeito à criação de programas municipais^[1]. O entendimento consolidado indica que a mera instituição de um programa por iniciativa parlamentar não configura, automaticamente, invasão da competência do Executivo. No entanto, esta permissão não é irrestrita. O Legislativo encontra claras limitações quando se trata de aspectos organizacionais da Administração Pública.

Neste sentido, são vedadas as iniciativas parlamentares que pretendam criar órgãos do Executivo, modificar sua estrutura ou alterar as atribuições de Secretarias e demais entidades administrativas. A lógica por trás desta restrição é preservar a autonomia do Poder Executivo na organização e gestão da máquina administrativa, permitindo que este possa exercer suas funções constitucionais de forma independente e eficiente.

As leis de iniciativa parlamentar podem, portanto, estabelecer diretrizes e objetivos gerais para políticas públicas, mas não devem adentrar nos aspectos práticos de sua implementação, respeitando assim a discricionariedade administrativa do Executivo. Esta interpretação busca harmonizar a função legislativa com o princípio da separação dos poderes, garantindo que cada esfera de poder mantenha sua autonomia sem prejuízo da necessária coordenação entre elas para o bom funcionamento do Estado.

Inobstante, nas hipóteses em que não se verifique clara e inequívoca violação deste princípio, como o que se dá no presente caso concreto, a interpretação deve privilegiar o prosseguimento do processo legislativo.

Esta orientação fundamenta-se na própria essência do Estado Democrático de Direito, que tem no debate parlamentar um de seus pilares fundamentais. Quando a situação se apresenta em uma zona cinzenta, onde não seja possível identificar com precisão se há violação da reserva administrativa, o mais adequado é permitir que a proposta legislativa siga seu curso natural, submetendo-se ao debate público, às discussões nas comissões parlamentares e ao escrutínio do plenário.

Tal posicionamento não apenas fortalece o processo democrático, como também permite que eventuais inconsistências sejam identificadas e corrigidas durante o próprio processo legislativo, seja por meio de emendas, seja pela possibilidade de veto do Executivo, caso se confirme eventual vício de iniciativa. Ademais, mesmo após a aprovação da lei, permanece a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade, configurando-se assim um sistema de múltiplos filtros que assegura o respeito aos princípios constitucionais sem sacrificar prematuramente o debate legislativo.

Relativamente ao aspecto de constitucionalidade material, tenho que o PL está em harmonia com os princípios constitucionais, especialmente o art. 225 da Constituição Federal, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Diante do exposto, em exame preliminar e perfunctório, limitado aos aspectos jurídico-formais, opino pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei, sendo possível sua tramitação.

É o parecer.

[1] Veja-se, por exemplo, os seguintes precedentes:

“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].



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 18/02/2025, às 19:05, 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 **0858339** e o código CRC **A2C213D3**.