



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 234/25

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que institui o Dossiê Municipal de Violências e Discriminações Contra Pessoas LGBTQIA+.

Conforme o art. 1º, o Projeto de Lei visa instituir o "Dossiê Municipal de Violências e Discriminações Contra Pessoas LGBTQIA+" com o objetivo de coletar, organizar e divulgar dados sobre violações de direitos dessa população no município, a fim de subsidiar políticas públicas de enfrentamento à violência LGBTfóbica (art. 1º). A proposição detalha obrigações a órgãos municipais, à rede privada de saúde e a entidades externas, além de prever a criação de registros específicos e a periodicidade na divulgação das informações.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, no art. 30, inciso I, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Além disso, o inciso II do mesmo artigo prevê a competência suplementar à legislação federal e estadual. O projeto de lei em questão trata da criação de um "Dossiê Municipal de Violências e Discriminações Contra Pessoas LGBTQIA+", com foco em políticas públicas locais para enfrentamento da violência e discriminação. Nesse sentido, a instituição de um dossiê municipal para coleta e monitoramento de dados sobre violações de direitos da população LGBTQIA+ pode ser considerada matéria de interesse local, pois visa subsidiar políticas públicas no âmbito do município.

A proposição, contudo, apresenta outros vícios de constitucionalidade. Sobre projeto similar ^[1], de iniciativa parlamentar, cuja proposta era a criação do dossiê das mulheres consistente na elaboração e publicização de estatísticas periódicas sobre as mulheres atendidas pelas políticas públicas no Município de Porto Alegre assim nos manifestamos:

"A proposição, em questão, fere o princípio da harmonia e independência entre os poderes, na medida que compete ao Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal (art. 84, VI, "a" da CF), aqui compreendida entre outras coisas a divisão de tarefas/atribuições entre os diversos órgãos do Poder Executivo. Neste sentido, já se manifestou o STF:

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.]= AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Verifica-se, com efeito, violação do princípio constitucional da reserva de administração, através da ingerência normativa em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Veja que a imposição de atividades constantes e que envolvem a prestação direta do serviço público acaba por efetivamente interferir em área de competência reservada ao Poder Executivo, neste sentido esclarecedor as palavras do Des. Pedro Manuel Abreu do TJ/SC em voto proferido na ADI n. 4023328-18.2018.8.24.0000, j. 17-07-2019:

“Em todas as situações citadas, contudo, havia efetiva interferência na utilização dos órgãos públicos, seja determinando às secretarias municipais a prestação de testes oftalmológicos em escolas, de transporte gratuito de pacientes ou de testes e tratamento de trombofilia. Todos, percebe-se, impõem atividades constantes e envolvem a prestação direta do serviço público.

Na hipótese em apreço, por outro lado, está-se diante de ato único a ser concretizado pelo poder público, e que não envolve prestação de serviço propriamente dito, não adentrando, assim, no funcionalismo ou estrutura dos órgãos públicos. A simples exigência de aquisição e instalação das placas não pode caracterizar alteração do funcionalismo da máquina pública, sob pena de inviabilizar grande parte das leis que, ainda que indiretamente, exigem prestações do órgão executivo.” - grifei.

Nesse sentido, a criação de um serviço de “Disque-Denúncia” por lei de iniciativa parlamentar é inconstitucional[2], enquanto a simples determinação de afixação de cartazes informativos sobre o serviço disque-denúncia (já existente) não viola a competência privativa do Chefe do Executivo[3]. No caso, salvo melhor juízo, não está determinando a mera disponibilização de informação, decorrente do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos mas a “elaboração e publicação de estatísticas periódicas sobre as mulheres atendidas pelas políticas públicas no Município de Porto Alegre.” Veja que a coleta de dados não se limita aos órgãos do Município, mas inclui “secretarias, órgãos, departamentos, fundações públicas, casas de acolhimento, empresas da administração direta e indireta e entidades conveniadas que, de alguma forma, direta ou indiretamente, executem políticas públicas para mulheres.” - art. 3º, §2º da proposição.

Já no art. 4º, §2º trata-se de tema de iniciativa da Mesa Diretora, conforme artigos 6º e 15, inciso I do Regimento.

Por fim, vale registrar que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, nos termos do art. 113 do ADCT, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Sendo que, “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes).

Isso posto, entendo que a proposição é inconstitucional.”

Conforme art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

E, com efeito, o projeto em questão não cuida de nenhuma destas matérias. Entendo, contudo, que a proposição viola o princípio constitucional da reserva de administração, na medida

que obriga o Poder Executivo a 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).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se reconhecer, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

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.]

A proposição não cria mas dá atribuições a órgãos da Administração Pública local (arts. 6º, 7º, 13 e 14), assim como cria novas obrigações ao Município que demandam a atuação da Administração Pública interferindo na organização administrativa do Município. Nesse sentido, o STF já decidiu:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que “dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências”.

2. Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública.

3. A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes.

4. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1232084 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020)

No mesmo sentido o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso, etc.:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUICAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

Deve-se reconhecer, contudo, especialmente, no âmbito do STF, uma certa oscilação jurisprudencial quando se trata de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição^[4]. Não nos parece ser o caso.

Outras inconstitucionalidades também são observadas. No parágrafo único do art. 13 verifica-se interferência indevida em instituição autônoma (invasão de competência do Ministério

Público). Os arts. 14 e 15 podem configurar interferência no Poder Judiciário. A obrigação imposta no art. 8º à rede privada de saúde de coletar e disponibilizar dados pode ser vista como uma intervenção desproporcional na iniciativa privada, violando o princípio da mínima intervenção estatal e a livre iniciativa.

Embora o objetivo do projeto seja louvável – proteger a população LGBTQIA+ e combater a discriminação, em linha com os arts. 1º, III, e 3º, IV, da CF/88 –, a coleta de dados desagregados (ex.: orientação sexual, identidade de gênero, raça – arts. 2º, § único; 10) sem mecanismos explícitos de anonimização ou consentimento pode colidir com o direito à privacidade (art. 5º, X, CF/88) e com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Esse risco configura potencial inconstitucionalidade material, pois a ausência de salvaguardas ameaça direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

Por fim, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, exige que proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias sejam acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, requisito aplicável a todos os entes federativos (ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

O art. 17 do projeto prevê que as despesas decorrentes da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Contudo, a implementação do dossiê – que envolve coleta de dados, ajustes em sistemas e publicações periódicas – gera custos contínuos, caracterizando despesa obrigatória. A ausência de estimativa de impacto financeiro viola o art. 113 do ADCT, tornando o projeto formalmente inconstitucional nesse aspecto.

Isso posto, entendo que a proposta é inconstitucional.

[1] Vide Sei n. 152.00060/2021-02.

[2] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.887, de 08 de setembro de 2.016, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação do serviço 'Disque-Denúncia de agressões ao meio ambiente' - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada – Violação, entretanto, aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2030819-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 23/06/2017)

[3] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei de iniciativa parlamentar promulgada com veto do Chefe do Executivo – Inconstitucionalidade inexistente - Matéria por ela tratada que não se subordina às hipóteses taxativamente arroladas, reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo, nem gera despesa pública a maculá-la pela inconstitucionalidade – Lei que determina a afixação de placa informativa com os números telefônicos do canal de comunicação da Prefeitura Municipal de Jundiaí, para sugestões reclamações ou denúncia, e "Disque denúncia" – Ação desacolhida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166189-75.2016.8.26.0000; Relator (a): Silveira Paulilo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/02/2017; Data de Registro: 20/02/2017)

[4] Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 20/03/2025, às 14:58, 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 **0874207** e o código CRC **192244DD**.