



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 238/25

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa de Acolhimento da População Trans no âmbito do sistema municipal de assistência social.

Eis o inteiro teor da proposta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Acolhimento da População Trans no âmbito do sistema municipal de assistência social.

§ 1º O Programa instituído por esta Lei destina-se a assegurar à população trans o direito de acessar os serviços socioassistenciais básicos e especiais.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se população trans mulheres transexuais, travestis, homens transexuais, pessoas transmasculinas e pessoas não-binárias.

Art. 2º São objetivos do Programa instituído por esta Lei:

- I – prover serviços, projetos e ações de proteção social básica ou especial para a população trans;
- II – contribuir com a inclusão e a equidade da população trans, assegurando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais;
- III – edificar uma cultura de respeito e não violência à população trans; e
- IV – promover a integração da população trans ao mercado de trabalho;

Art. 3º O Programa instituído por esta Lei será constituído dos seguintes serviços:

I – Serviços de Proteção Social Básica, que garantam a construção de estratégias, parcerias e metodologias que visem à prevenção de situações de vulnerabilidade, riscos e violações de direitos da população trans, quais sejam:

- a) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e
- b) Política de Formação em Gênero e Sexualidade para servidoras e servidores da Assistência Social, especialmente a quem exerce funções de ponta em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); e

II – Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, que assegurem serviços com metodologia cultural e social adequadas às particularidades da população trans, quais sejam:

- a) Serviço Especializado em Abordagem Social para população trans em situação de rua ou em exercício de trabalho sexual;
- b) Serviço de Acolhimento Institucional, por meio da designação de república do Município, para atendimento específico da população trans;
- c) Serviço de Acolhimento Institucional, por meio da designação de quarto específico para população trans em abrigo institucional do Município, bem como a transformação de um banheiro em banheiro unissex; e

d) Política de Formação em Gênero e Sexualidade para servidoras e servidores da Assistência Social, especialmente a quem exerce funções de ponta em Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

Art. 4º O Programa instituído por esta Lei será organizado em níveis de complexidade de atendimento por meio de serviços e ações, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – observância das particularidades das identidades da população trans na elaboração de metodologias de atendimento e acompanhamento, instrumentos de registros e cadastros nos serviços socioassistenciais;

II – desenvolvimento de ações voltadas ao enfrentamento do preconceito e da discriminação contra a população trans;

III – adoção de formas de tratamento adequadas às identidades de gênero da população trans, respeitando e reconhecendo o uso do nome social;

IV – qualificação do atendimento e do acompanhamento individual e familiar por meio de capacitação das e dos profissionais que atuam no sistema municipal de assistência social, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS, para a temática LGBT; e

V – realização de pesquisas e diagnósticos sobre a população trans, por meio da coleta de dados de atendimento e de acompanhamento dessa população nos serviços socioassistenciais.

Art. 5º O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, detalhando os critérios específicos para concessão dos incentivos e o funcionamento de conselho municipal tripartite.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Primeiramente, é de se reconhecer a competência do Município para dispor sobre assistência social, que é, nos termos do art. 203 da CR, política pública não contributiva, dever do Estado e direito de toda pessoa que dela necessitar. Sendo uma das formas de dar concretude a diversos princípios da Constituição da República, em especial o da dignidade humana. O projeto de lei, ao buscar garantir o acesso da população trans aos serviços socioassistenciais, contribui para a promoção da dignidade e a proteção dos direitos desse grupo vulnerável. Vale destacar que o artigo 5º da Constituição Federal assegura a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. O projeto de lei, ao criar um programa específico para a população trans, busca garantir a igualdade material, reconhecendo as necessidades e vulnerabilidades específicas desse grupo. Já o art. 3º, inciso IV, da CF, veda qualquer forma de discriminação e o projeto de lei, ao estabelecer medidas para o enfrentamento do preconceito e da discriminação contra a população trans, cumpre esse mandamento constitucional.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do 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.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que **a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do 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, 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).”

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 observar, 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.] - grifou-se.

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.] - grifou-se.

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.] - grifou-se.

A proposição não cria, estrutura ou dá diretamente atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Contudo, estabelece deveres e obrigações novas e constantes para o Município que demanda a atuação da Administração Pública. 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)

Da mesma forma, deve-se observar que 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 INSTITUCAO 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).

Com efeito, o estabelecimento de política pública por lei de iniciativa parlamentar enseja dúvidas quanto a sua constitucionalidade. É que a instituição de política pública, como obrigação permanente de prestação de um serviço público pela Administração local, com necessária alocação de pessoal, recursos orçamentários e destinação de estrutura física, implica na atribuição de novos encargos a órgãos públicos já existentes e a alteração da organização administrativa do ente federativo¹. O que 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).

De qualquer modo, é de se reconhecer uma certa oscilação jurisprudencial sobre o tema, especialmente, quando se trata de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. A respeito:

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)

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)

No que concerne a marcação de prazo para regulamentação da lei (art. 5º da proposta), da mesma forma, há violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes. Neste sentido, registro os seguintes precedentes:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder.

[ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

(...) o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.

[ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

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 proposta é inconstitucional, no entanto, não se pode dizer que seja manifestamente inconstitucional a ponto de impedir, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 20/03/2025, às 16:39, 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 **0874377** e o código CRC **3D0A471C**.