



Parecer n. 878/21

## PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que assegura às mulheres de baixa renda e vítimas de violência doméstica a prioridade em programas e serviços sociais do Município de Porto Alegre.

Tratando-se de programas e serviços sociais do Município de Porto Alegre, ou seja, excluindo-se os federais e estaduais, ou de natureza privada, em que eventualmente o Município atue como mero executor ou colaborador, nos parece que a proposição trata de matéria que pode ser objeto de lei municipal.

Não vislumbro, por outro lado, na proposição violação da reserva de iniciativa legislativa do Prefeito ou violação da reserva da Administração, salvo com relação ao disposto nos arts. 2º e 3º. Se não vejamos.

São de iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, 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.

Assim, quanto a iniciativa, não encontro qualquer óbice à tramitação do projeto proposto. Com efeito, não nos parece nesse contexto que seja vedada aos parlamentares a iniciativa de projetos de lei que estabeleçam prioridade em programas ou serviços sociais do Município.

No entanto, projetos desta natureza muitas vezes acabam adentrando em esfera de exclusiva competência do Poder Executivo. Se de um lado é possível a iniciativa de leis a respeito, por outro lado não é possível ao Poder Legislativo usar da lei para imiscuir-se em funções típicas do Poder Executivo, sob pena de violar o princípio da harmonia e independência entre os poderes. Ou seja, não pode o Poder Legislativo querer administrar o Município através da lei ou substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. Neste sentido, por exemplo, não pode lei de iniciativa parlamentar estabelecer obrigações aos concessionários de serviço ou obra pública afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Neste sentido colaciona-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal – STF:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2733, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280)*

Não parece ser o caso, no entanto, o art. 2º pode sugerir a ocorrência de interferência indevida. Ademais, o conteúdo do comando é desnecessário. É que uma vez estabelecida a prioridade em questão, por óbvio, o Poder Executivo deverá fazer os ajustes necessários a fim de atender a determinação legal. Quanto ao art. 3º da proposição a violação ao referido princípio da harmonia e independência entre os poderes se dá em razão do estabelecimento de prazo para o cumprimento da medida (regulamentar a lei)<sup>1</sup>.

Por fim, vale referir, que a Constituição Federal consagra o princípio da isonomia ou igualdade, cuja abrangência importa em tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas respectivas desigualdades. E nesse passo, tenho dúvidas se é possível estabelecer a prioridade em questão para todo e qualquer programa e serviço social. Veja que este tipo de serviço já tem por público-alvo pessoas carentes e necessitadas, de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência, desabrigados, moradores de ruas, etc. Quando todos são igualmente desiguais não há como se estabelecer prioridades. Além disso, a discriminação positiva deve estar relacionada e se dar na medida da desigualdade. Outro ponto, a se considerar é que não só mulheres são vítimas de violência doméstica. Também há, por exemplo, violência doméstica entre casais gays. Em suma, a discriminação positiva, portanto, é possível em relação as pessoas em questão, na medida de sua desigualdade. A razoabilidade, contudo, da proposta, no caso, penso acaba se confundindo com o próprio mérito a ser avaliado pelo Plenário desta Casa Legislativa.

Isso posto, com as ressalvas e observações acima, no que tange ao disposto em seu art. 1º não vislumbro manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno. No mais sugere-se a supressão do art. 2º e 3º pelas razões acima expostas.

É o parecer.

Em 29 de dezembro de 2021.

Fábio Nyland  
Procurador

1É 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.]



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 29/12/2021, às 09:46, 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 **0323480** e o código CRC **0FD932F5**.