



PARECER PRÉVIO Nº 710/23

I. Relatório

Trata-se de 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.

Após apregoamento pela Mesa (0567978), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal qualifica o meio ambiente como um direito transindividual de natureza difusa e atribui ao Poder Público, em seus três níveis de governo, o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF). Não por outra razão, dispõem os entes federativos de competência legislativa concorrente para tratar sobre a matéria (art. 24, inc. VI, da CF). No âmbito da competência concorrente, à União cabe legislar sobre normas gerais (art. 24, §1º, da CF), enquanto que os Estados e o Distrito Federal possuem competência para suplementar a legislação proveniente da União (art. 24, §2º, da CF). E aos Municípios cabe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, quando o assunto envolver interesse local (art. 30, incs. I e II, da CF). No caso presente, o Projeto de Lei objetiva instituir, em aspecto local, política ambiental de proteção às nascentes, o que insere a proposição no âmbito da competência legislativa do Município (art. 30, inc. I, da CF).

Em relação ao aspecto subjetivo da proposição, cumpre anotar que não há reserva de iniciativa para leis que versem sobre políticas públicas. Com efeito, por força do princípio democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CF), a iniciativa legislativa, regra geral, caracteriza-se pela legitimidade concorrente entre os atores do processo legislativo, de sorte que qualquer limitação à prerrogativa constitucional instauradora deve constar expressamente na Constituição Federal. E, na mesma toada, por configurarem exceção, as hipóteses de iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente^[1]. Dessa forma, tendo em conta que a matéria *políticas públicas* não se encontra

disposta expressamente no rol de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e, por simetria, art. 94, inc. VII, da LOM), reputa-se cabível a iniciativa Parlamentar.

De forma geral, a proposição não cria atribuições ou altera a estrutura de órgãos públicos, estabelecendo somente diretrizes, princípios de política pública. Por isso, no ponto, ela se amolda à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no ARE 878.911/RJ[2].

O único dispositivo, porém, que não subsiste a uma filtragem constitucional é o *caput* do artigo 2º da proposição. Isso porque, ao fixar, diretamente, atribuições de órgão municipal, acaba ele se imiscuindo em matéria tipicamente de organização administrativa, a qual está sujeita à reserva de iniciativa pelo Poder Executivo (Art. 61, §1º, II, e), da CF e, por simetria, art. 94, VII, c), da LOM). Logo, nesse ponto, a proposição apresenta vício formal de iniciativa e representa, paralelamente, violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF). Aqui, a proposição não se adequa à aludida tese do Pretório Excelso.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e o quórum de aprovação.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que, à exceção do *caput* do artigo 2º, a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] Não é outro, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

[2] Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RJ, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 20/07/2023, às 11:31, 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 **0591960** e o código CRC **7272068A**.