



PARECER PRÉVIO N. 444/2024

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui a Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua.

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

Em síntese, é o breve relatório.

A matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que versa sobre assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, visa complementar a legislação federal e estadual em termos de proteção à criança e ao adolescente, o que remete ao art. 30, II, também da CF.

A proposição tem a finalidade de estabelecer a Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua, com seus princípios, suas diretrizes e seus objetivos. Assim, o projeto dá concreção, numa interpretação sistemática da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, à proteção à criança e ao adolescente.

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 CF/88, 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.

Da leitura da proposição, verifica-se que ela não cuida diretamente de nenhuma destas matérias. Contudo, enseja dúvidas quanto à possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida em 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 dos precedentes 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.]

Ocorre que, em certa medida, a proposição dá atribuições a outros órgãos da Administração Pública local, notadamente diante do disposto em seus artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 11; 15; 16; 20; 24; 25 e 26. Desse modo, o projeto estaria, em tese, em desconformidade com a jurisprudência do STF citada acima.

Por fim, relativamente ao art. 28, entende-se imprópria a fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamente a Lei após a sua publicação, considerando que o Poder Regulamentar decorre da própria Constituição e, por simetria, da Lei Orgânica (art. 94, III) e, assim, ausente inovação jurídica a justificar a previsão.

Isso posto, verifica-se que a proposição, quanto à iniciativa, enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, mas não se pode falar em inconstitucionalidade manifesta que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea "j" do Regimento Interno; observado o quanto exposto a respeito do conteúdo do art. 28.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 27/05/2024, às 18:44, 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 **0744057** e o código CRC **53E2928A**.

Referência: Processo nº 299.00177/2023-94

SEI nº 0744057