Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 281/25

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que cria o Auxílio Emergencial para Pessoas Transexuais em Situação de Vulnerabilidade Social no Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0869172), 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.

A referida manifestação 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, em seu artigo 30, incisos I e II, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A proteção social e a garantia de direitos fundamentais a grupos vulneráveis inserem-se, portanto, na competência legislativa municipal.

No que se refere à iniciativa legislativa, é relevante destacar que, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, não há reserva de iniciativa para leis que versem sobre políticas públicas. Por força do princípio democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CF), a iniciativa legislativa caracteriza-se, como regra geral, pela legitimidade concorrente entre os atores do processo legislativo, sendo que qualquer limitação a essa prerrogativa constitucional deve constar expressamente no texto constitucional.

As hipóteses de iniciativa reservada, por constituírem exceção, devem ser interpretadas restritivamente, conforme pacífica jurisprudência do STF: "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).

Considerando que a matéria *políticas públicas* não está expressamente listada no rol taxativo de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e, por simetria, art. 94, inc. VII, da LOM), conclui-se pela legitimidade da iniciativa parlamentar no presente caso.

O projeto não interfere na estrutura administrativa municipal nem cria atribuições específicas para órgãos determinados. Embora institua um programa concreto de auxílio financeiro com valor definido, prazo de duração e público-alvo específico, não determina qual órgão específico será responsável por sua implementação. O artigo 5º, ao prever que "o Município, por meio de seus órgãos competentes, deverá garantir o acompanhamento psicológico e social aos beneficiários", apenas estabelece uma obrigação geral ao poder público municipal, sem interferir diretamente na organização administrativa. Essa característica alinha o projeto perfeitamente à tese de repercussão geral fixada pelo STF no ARE 878.911/RJ, segundo a qual "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".

Quanto ao aspecto material, observa-se que a proposta está em plena harmonia com os objetivos fundamentais da República, estabelecidos no artigo 3º, incisos I e IV da Constituição Federal, que preveem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer forma. O princípio da dignidade da pessoa humana, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF), também fundamenta iniciativas de proteção a grupos vulneráveis, como a população trans, alvo de discriminação e violência sistemáticas.

Apesar da conformidade constitucional quanto à competência legislativa, iniciativa parlamentar e consonância com os princípios fundamentais, o projeto apresenta deficiências no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece claramente que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". A ausência deste estudo de impacto caracteriza descumprimento de requisito constitucional do processo legislativo, configurando inconstitucionalidade formal.

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece requisitos específicos para a criação ou expansão de despesas públicas em seus artigos 16 e 17. Essas normas exigem, em síntese, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, a compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário e, no caso de despesas obrigatórias de caráter continuado, a indicação da origem dos recursos para seu custeio e a demonstração de que a nova despesa não afetará as metas fiscais estabelecidas.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se pela conformidade jurídica parcial da proposição.

É o parecer.

Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro**, **Procurador(a)-Geral**, em 28/03/2025, às 23:42, 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 **0879009** e o código CRC **97D2CDC8**.