



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 399/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui o Programa Cuidar de quem Cuida no Município de Porto Alegre.

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

Em síntese, é o breve relatório.

Trata-se de projeto de lei que visa, dentro da esfera municipal, criar programa que estabelece um conjunto de diretrizes, estratégias e ações especificamente voltadas à atenção, orientação e apoio às denominadas "mães atípicas".

Dispõe a Constituição Federal que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o cuidado da saúde e da assistência pública (art. 23, II, da CF/88). A União já disciplina, de forma geral o cuidado da saúde e a assistência pública.

Dessarte, a matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que visa suplementar a legislação federal. Da mesma forma, a proposição pode ser considerada de interesse local.

Aplicável o disposto no art. 30, I e II[1], da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A matéria tratada no projeto – a criação de um programa de apoio e assistência a mães de crianças com necessidades específicas – tangencia diversas áreas de atuação pública, como a saúde, a assistência social, a educação e a proteção à família e à infância, temas sobre os quais o Município possui inegável interesse e competência para atuar, seja de forma suplementar à legislação federal e estadual já existente, seja para disciplinar aspectos peculiares à realidade local.

O projeto dá concreção, numa interpretação sistemática da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, à maternidade e à infância, bem como o amparo às pessoas com deficiência e o fortalecimento dos vínculos familiares.

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, a análise não se esgota na verificação das hipóteses de iniciativa reservada. É necessário ponderar sobre a possível violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes (Art. 2º da CF/88), do qual decorre o princípio constitucional da reserva de administração.

O princípio da reserva de administração protege a esfera de competências próprias do Poder Executivo, impedindo que o Legislativo, por meio de lei, se substitua ao administrador na prática de atos de gestão e na definição de aspectos operacionais e organizacionais da Administração Pública. A função típica do Legislativo é editar normas gerais e abstratas, enquanto ao Executivo cabe a prática de atos concretos de administração e a execução das leis.

Sob esta óptica, observa-se que, embora não crie formalmente novos órgãos, o Projeto estabelece um conjunto bastante detalhado de objetivos e ações a serem perseguidos e implementados pela administração municipal.

O artigo 1º, § 3º, define que o programa oferecerá "orientação psicossocial e apoio por meio de serviços, proteção, acompanhamento psicológico e terapêutico, com atenção à saúde integral, informação e formação". O artigo 2º elenca objetivos específicos que demandam ações concretas da administração, como "acolhimento e inclusão no pós-parto", "esclarecimentos imediatos após o nascimento", "promover a atenção integral com foco em mães atípicas e em suas necessidades de saúde, educação, trabalho, assistência social, acesso à renda, habitação", "promover o apoio para o acesso a serviços psicológicos, terapêuticos, assistenciais e emancipatórios", "desenvolver ações de bem-estar e de autocuidado". O artigo 3º, por sua vez, incentiva a realização de "debates, encontros e rodas de conversa", a criação de "espaços para informar e sensibilizar" e a realização de "oficinas temáticas, cursos, encontros, seminários, conferências e fóruns".

O Artigo 2º do projeto detalha um conjunto de ações a serem implementadas nas escolas: revisão de climatização, instalação de ar-condicionado, adequação arquitetônica, cobertura de quadras, arborização e alteração de projeto pedagógico. Poder-se-ia argumentar que tal nível de detalhamento das ações a serem executadas pela administração municipal representaria uma invasão na esfera de discricionariedade administrativa do Poder Executivo, que detém a competência para planejar e executar as políticas públicas, definindo as prioridades, os meios e o cronograma de implementação, dentro das limitações orçamentárias e das possibilidades técnicas.

Contudo, embora sua importância seja inquestionável, os contornos exatos da reserva administrativa ainda carecem de definição precisa tanto na doutrina quanto na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal vem construindo, através de suas decisões, os limites deste princípio, analisando caso a caso as situações que podem ou não configurar violação à competência do Executivo.

Um exemplo prático desta construção jurisprudencial diz respeito à criação de programas municipais^[2]. O entendimento consolidado indica que a mera instituição de um programa por iniciativa parlamentar não configura, automaticamente, invasão da competência do Executivo. No entanto, esta permissão não é irrestrita. O Legislativo encontra claras limitações quando se trata de aspectos organizacionais da Administração Pública.

Neste sentido, são vedadas as iniciativas parlamentares que pretendam criar órgãos do Executivo, modificar sua estrutura ou alterar as atribuições de Secretarias e demais entidades administrativas. A lógica por trás desta restrição é preservar a autonomia do Poder Executivo na organização e gestão da máquina administrativa, permitindo que este possa exercer suas funções constitucionais de forma independente e eficiente.

As leis de iniciativa parlamentar podem, portanto, estabelecer diretrizes e objetivos gerais para políticas públicas, mas não devem adentrar nos aspectos práticos de sua implementação, respeitando assim a discricionariedade administrativa do Executivo. Esta interpretação busca harmonizar a função legislativa com o princípio da separação dos poderes, garantindo que cada esfera de poder mantenha sua autonomia sem prejuízo da necessária coordenação entre elas para o bom funcionamento do Estado.

Inobstante, nas hipóteses em que não se verifique clara e inequívoca violação deste princípio, como o que se dá no presente caso concreto, a interpretação deve privilegiar o prosseguimento

do processo legislativo.

Esta orientação fundamenta-se na própria essência do Estado Democrático de Direito, que tem no debate parlamentar um de seus pilares fundamentais. Quando a situação se apresenta em uma zona cinzenta, onde não seja possível identificar com precisão se há violação da reserva administrativa, o mais adequado é permitir que a proposta legislativa siga seu curso natural, submetendo-se ao debate público, às discussões nas Comissões Parlamentares e ao escrutínio do Plenário.

Tal posicionamento não apenas fortalece o processo democrático, como também permite que eventuais inconsistências sejam identificadas e corrigidas durante o próprio processo legislativo, seja por meio de emendas, seja pela possibilidade de veto do Executivo, caso se confirme eventual vício de iniciativa. Ademais, mesmo após a aprovação da lei, permanece a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade, configurando-se assim um sistema de múltiplos filtros que assegura o respeito aos princípios constitucionais sem sacrificar prematuramente o debate legislativo.

No que tange ao aspecto material, a proposição encontra-se em conformidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e com a legislação ordinária aplicável. O conteúdo normativo do projeto, ao instituir programa voltado ao apoio e à assistência a mães de crianças com necessidades específicas alinha-se aos à proteção à maternidade e à infância, bem como ao amparo às pessoas com deficiência e ao fortalecimento dos vínculos familiares, valores albergados pela Constituição Federal (Art. 6º, Art. 203, Art. 226, Art. 227) e pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto não parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade, sendo possível sua tramitação.

[1] Vale destacar lição doutrinária a respeito do que dispõe o art. 30, II, da Constituição Federal: “O município poderá regulamentar normas federais e estaduais, adequando-as às suas peculiaridades. Trata-se de uma atribuição de expedir leis, para não inviabilizar o preceito anterior”. (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 4. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 35/2001. São Paulo: Saraiva, p. 554).

[2] Veja-se, por exemplo, os seguintes precedentes:

“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 remodelam 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].



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 25/04/2025, às 12:12, 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 **0893253** e o código CRC **ED6EB03D**.

Referência: Processo nº 145.00038/2025-95

SEI nº 0893253