



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 790/25

PARECER PRÉVIO

PROJETO DE LEI Nº 314/25. CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. INSTITUIÇÃO DO "SELO ESTABELECIMENTO AMIGO DA SEGURANÇA". ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FINALIDADE, IMPESSOALIDADE E ISONOMIA. O projeto possui competência legislativa municipal e não apresenta vício de iniciativa. Contudo, padece de vício de inconstitucionalidade material em sua redação atual, por violação aos princípios da finalidade, impessoalidade e isonomia. Sanabilidade mediante emenda.

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 314/25, de iniciativa parlamentar, que tramita na Câmara Municipal de Porto Alegre e visa instituir o "Selo Estabelecimento Amigo da Segurança".

A proposição objetiva certificar estabelecimentos comerciais que ofereçam, voluntariamente, um rol de facilidades a servidores da segurança pública, tais como acesso a banheiros, água, café, rede wi-fi, descontos e áreas de descanso.

O parágrafo único do Art. 1º define como beneficiários os "militares da ativa e da reserva das Forças Armadas, bem como os integrantes da Polícia Federal, da Polícia Civil, da Brigada Militar, do Instituto-Geral de Perícias e da Guarda Municipal".

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Competência Legislativa Municipal

A competência legislativa dos Municípios é outorgada pelo Art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que lhes atribui a prerrogativa de legislar sobre "assuntos de interesse local". O conceito de interesse local abrange matérias que afetam predominantemente a vida da comunidade e a gestão do território municipal.

A criação de um selo ou certificado para estabelecimentos comerciais locais insere-se na competência municipal de fomento à economia e de ordenamento urbano. Ainda que os beneficiários diretos da medida incluam agentes de segurança estaduais e federais, o objeto da lei é a certificação da empresa situada em Porto Alegre, e a finalidade última é a melhoria da segurança pública, matéria de inegável e primordial interesse local. Não há, portanto, invasão da competência legislativa da União ou do Estado, mas sim o legítimo exercício da autonomia municipal para promover o bem-estar de seus municípios.

2.2. Do Vício de Iniciativa e da Separação dos Poderes

A análise de constitucionalidade formal exige verificar se a matéria tratada no projeto de lei é de iniciativa legislativa comum ou reservada ao Chefe do Poder Executivo. As hipóteses de reserva de iniciativa são de interpretação restrita e estão previstas, simetricamente ao disposto no Art. 61, § 1º, da Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal.

A proposição em tela não cria ou extingue órgãos da administração, não dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos, nem cria cargos ou gera aumento de despesa de caráter obrigatório e permanente. O Art. 2º do projeto acerta ao delegar a regulamentação ao Poder Executivo, preservando sua discricionariedade administrativa (sem impor prazo o que violaria o princípio da harmonia e independência entre os poderes).

A instituição de um selo ou programa por lei de iniciativa parlamentar não configura, por si só, violação à reserva de administração ou à separação de poderes, pois se trata de norma geral e abstrata, e não de um ato concreto de gestão. Nesse sentido:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018 . Iniciativa parlamentar. **Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal**, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. **À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate – enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.** Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE** para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095527-18.2018.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/09/2018; Data de Registro: 03/10/2018)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa.** Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão

Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. **Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada.** A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexistência do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253854-95.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 24/05/2018)

Assim, não se vislumbra vício formal de iniciativa na proposta

2.3. Da Análise Material: Conformidade com os Princípios da Administração Pública

Superada a análise formal, a proposição deve ser examinada à luz dos princípios constitucionais materiais que regem a Administração Pública, notadamente os da **Finalidade, Impessoalidade e Isonomia**, insculpidos nos artigos 5º e 37 da Carta Magna. É neste ponto que o projeto, em sua redação atual, apresenta vício de inconstitucionalidade.

Violação aos Princípios da Finalidade e da Impessoalidade: Todo ato do Poder Público, inclusive a edição de uma lei, deve visar a uma finalidade pública específica. O propósito legítimo do "Selo Estabelecimento Amigo da Segurança" é instrumentalizar o apoio da sociedade civil à atividade policial, visando a uma prestação de serviço mais eficaz, o que se reverte em benefício de toda a comunidade. A finalidade, portanto, é o **apoio à função pública em seu exercício ativo**.

Ao estender o benefício a "militares da reserva" e, por interpretação, a servidores da ativa fora de seu horário de serviço, a lei incorre em **desvio de finalidade**. O benefício se desvincula do exercício da função e se converte em uma vantagem de caráter pessoal, um privilégio concedido a uma categoria profissional em detrimento do interesse público primário. Tal prática atenta contra o princípio da impessoalidade, que veda a promoção pessoal ou a concessão de privilégios injustificados por meio da máquina pública.

Violação ao Princípio da Isonomia: O Art. 5º da Constituição estabelece que todos são iguais perante a lei. Admitem-se tratamentos desiguais apenas quando fundados em um critério de diferenciação razoável e compatível com os objetivos da própria Constituição.

O critério de distinção válido para esta lei é o **efetivo exercício da atividade de policiamento**. Um agente fardado e em patrulha representa um fator de diferenciação legítimo, pois o apoio a ele prestado se conecta diretamente à finalidade da lei. Contudo, um militar da reserva ou um policial civil de folga, em seus afazeres privados, encontra-se em situação de igualdade com qualquer outro cidadão. Conceder-lhe um benefício negado aos demais configura uma distinção arbitrária e um privilégio odioso, violando o princípio da isonomia.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este parecer conclui que:

a) O Projeto de Lei nº 314/25 é **formalmente constitucional** no que tange à competência legislativa do Município de Porto Alegre e à ausência de vício de iniciativa.

b) O projeto, contudo, apresenta **vício de inconstitucionalidade material** em sua redação atual, por violação aos princípios da finalidade, impessoalidade e isonomia (Art. 37 e Art. 5º da CF), ao estender os benefícios a servidores que não se encontram no exercício ativo de suas funções.

c) O vício é **sanável**. Recomenda-se a apresentação de emenda ao parágrafo único do Art. 1º, de modo a restringir o escopo dos beneficiários. Sugere-se a seguinte redação:

"Parágrafo único. Para os fins desta Lei, os benefícios se destinam aos integrantes da Guarda Municipal, da Brigada Militar e da Polícia Civil que estejam em serviço ativo e durante seu turno de trabalho, devidamente fardados ou mediante identificação funcional."

Com a referida alteração, a proposição se tornará compatível com a ordem constitucional, alinhando seu nobre objetivo à estrita observância dos princípios republicanos.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 07/08/2025, às 10:50, 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 **0943093** e o código CRC **C348F507**.