



*PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL
PROCURADORIA JURÍDICA*

C. M. NATAL
PROJETO LEI Nº 324/23
FOLHA Nº.: 11

Q

Projeto de Lei nº: 0324/2023

Interessada: Vereadora Brisa Bracchi

Assunto: Dispõe sobre o Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social

PARECER

O presente Projeto de Lei institui o Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social.

Conforme dispõe o Regimento Interno, o trâmite processual legislativo prosseguiu com o encaminhamento do Projeto de Lei a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa para o exercício do Controle Preventivo de Constitucionalidade.

Após, o Relator remeteu os autos a esta Procuradoria Jurídica para apreciação de sua viabilidade jurídica e posterior emissão do parecer jurídico.

É o que importa relatar.

1 - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA TRATAR DE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E/OU SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO ESTADUAL OU FEDERAL. ART. 30, I E II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O presente Projeto de Lei institui o Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social no âmbito do Município de Natal. Nesse contexto, cumpre observar se a matéria disciplinada pela propositura é de competência do ente federativo Município. Assim, é factível reconhecer que o conteúdo do projeto trata de assunto de interesse local ao instituir política pública municipal visando a proteção social de grupo em situação de violência e/ou vulnerabilidade social.

Sobre a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local, importante trazer a literalidade do texto constitucional, quando disciplina a competência expressa do ente federativo Município:

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 Constituição Federal assegurou o Princípio da Autonomia Municipal, dotando os Municípios de tríplex autonomia: administrativa, legislativa e financeira.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...)

c) autonomia municipal; (...)

Sobre a Autonomia Municipal, temos lição doutrinária de Regina Ferrari: “a autonomia dos Municípios do Estado Federal brasileiro vem assegurada no art. 18 e disciplinada nos arts. 29 e 30 de sua Lei Fundamental de 1988, e representa a capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, caracterizando a autonomia política, normativa, administrativa e financeira. (...) Assim, a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro.”¹

¹ NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. 5ª ed. São Paulo: Fórum. 2018. p. 79.

Portanto, a matéria se enquadra na competência do art. 30, I da Constituição Federal por veicular conteúdo afeto diretamente à municipalidade diante da propositura de Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social. A iniciativa ainda se enquadra na competência legislativa suplementar (art. 30, II – CF), onde o Município está legitimado a complementar, no âmbito local, a legislação dos demais entes federativos, com ampla autonomia federativa, desde que não haja violação aos textos da Constituição Federal ou Estadual.

2 PROPOSITURA QUE FIXA NORMAS SOBRE PROGRAMA DE PROTEÇÃO A GRUPO EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E/OU VULNERABILIDADE SOCIAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE CONCORRENTE DOS PODERES MUNICIPAIS PARA DEFLAGRAR PROJETOS QUE VEICULEM POLÍTICAS PÚBLICAS. HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES MUNICIPAIS. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS RESERVADAS AOS PODERES. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. PRECEDENTES DO STF.

Os Municípios brasileiros abarcam a existência dos Poderes Executivo e Legislativo, independentes e harmônicos entre si, competindo-lhes estabelecer as políticas públicas locais, inexistindo qualquer perspectiva de preponderância de um sobre o outro:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NATAL

Art. 16 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

A legitimidade para estabelecer políticas públicas no âmbito municipal é indistinta entre os Poderes municipais, pois a Constituição tem como paradigma sua harmonia e independência. Desde que não adentrem em competência legislativa exclusiva do outro Poder, afigura-se legítima a deflagração de processo legislativo quando a matéria for de competência dos Municípios.

Assim, o resguardo do espectro de atribuições próprios de cada Poder perpassa pela análise das competências privativas estabelecidas na Lei Orgânica do Município. As competências legislativas privativas do Poder Executivo Municipal estão elencadas nos arts. 21 c/c 39, §1º da Lei Orgânica do Município de Natal, daí uma

propositura oriunda do Poder Legislativo não poderia adentrar nesse círculo próprio de competências típicas do Executivo Municipal.

Contudo, o Poder Legislativo Municipal, ao deflagrar o Projeto de Lei nº 324/2023 se limitou a estabelecer, no plano local, normas gerais acerca do Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social, não ensejando qualquer mácula ao círculo de atribuições privativos do Prefeito Municipal.

Neste contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade da atuação de quaisquer dos Poderes no resguardo dos direitos fundamentais, afastando qualquer ilação acerca de pretensa violação à Separação dos Poderes, vejamos:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Constitucional. Ação civil pública. Delegacia de polícia. Destacamento de servidores para a manutenção do funcionamento. Regime de plantão. Necessidade. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal.** 2. Agravo regimental não provido. (RE 669635 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 17/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-068 DIVULG 10-04-2015 PUBLIC 13-04-2015)

*DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. **O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.** 2. **É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.** Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. (AI 734487 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162)*

A hermenêutica constitucional veda a ampliação da interpretação restritiva reservada aos Poderes, cujas competências devem ser interpretadas restritivamente. João Trindade Cavalcante Filho **aponta um exagero no fato jurídico de se considerar que apenas o Poder Executivo teria legitimidade para propor projetos de lei que instituem ou regulamentem as políticas públicas** *“do ponto de vista político, tal leitura é uma excrescência, porque se baseia na ideia de que apenas o Executivo teria expertise para planejar e formular uma política pública (sendo que, tradicionalmente e em vários países ocidentais, os programas de políticas públicas são gestados no Legislativo), esvaziando o Legislativo de um papel relevante no ciclo de tais políticas. E, do ponto de vista jurídico-dogmático, a tese não se sustenta, por absoluta (mais uma vez) falta de previsão constitucional.”*²

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera que as iniciativas reservadas aos Poderes não se presumem nem comportam interpretação ampliativa, pois constituem matéria de direito estrito, devendo, obrigatoriamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca:

EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - 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. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

Portanto, o Poder Legislativo Municipal, ao propor o Projeto de Lei nº 324/2023, agiu em consonância com a competência legislativa própria e complementar atribuída aos Municípios, sem adentrar em matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, pois se limitou a deflagrar propositura legislativa que institui política pública voltada a proteção de grupo em situação de violência ou vulnerabilidade.

² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. O “Mágico de Oz” e dois mitos antigos do processo legislativo. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. p. 4. Consulta em 09 de fevereiro de 2023.



CONCLUSÃO

Diante do exposto, por veicular matéria de interesse local, ao instituir no âmbito do Município de Natal o Programa de Apoio e Acolhimento de pessoas LGBTI+ em situação de violência e/ou vulnerabilidade social, opina-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 324/2023, nos termos dos arts. 30, I e II da Constituição Federal.

Natal, 13 de julho de 2023.



Rodrigo Emanuel de Araújo Dantas
Procurador Legislativo Municipal