

## PARECER 005/2023

O Poder Legislativo do Município de Quatro Irmãos, através de correio eletrônico, indaga sobre a viabilidade do PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_/2023, de 18 de julho de 2023. Altera os incisos II e III do art. 20 da Lei Municipal nº 1.382/2023, de 12 de janeiro de 2023, que “Reestrutura a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município de Quatro Irmãos, e o programa de desenvolvimento econômico e social, e dá outras providências”.

Em que pese meritória a intenção da proponente de instituir programa, o Projeto de Lei é de origem parlamentar e, caso aprovado e transformado em lei, estará impondo ao Executivo, Poder que tem como função precípua a de gestão, que desenvolva o referido “Programa”, o que, consequentemente, faz com que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo seja privativa do Chefe deste Poder, como prevê o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado<sup>1</sup>, pois consequência natural de sua implementação será a geração de atribuições a órgãos e Secretarias do Executivo. Além disso, o desenvolvimento do Programa implica na realização de novas despesas e também, por esse aspecto, é de iniciativa privativa do Prefeito, como estabelece o art. 61, I, da Constituição do Estado, aplicável aos municípios pelo princípio da simetria vertical.

Assim, a iniciativa legislativa do Projeto de Lei, por não observar norma prevista para o processo legislativo, que tem natureza principiológica, fere o princípio constitucional da independência entre os poderes, para os Municípios previsto no art. 10<sup>1</sup> da Constituição do Estado. Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas abaixo colacionamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 4.390/2019. CRIA O PROGRAMA “ALUGUEL SOCIAL” NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIA DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. A Lei Municipal nº 4.390/2019, de iniciativa parlamentar, determina a implementação do Programa “Aluguel Social”, que consiste em prover subsídio assistencial para o pagamento de aluguel, disponibilizando acesso à moradia a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. 2. A despeito da nobre intenção do legislador, a Lei impugnada padece de vício de iniciativa, visto que a norma implica despesas e criação de atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Social, além de expressamente impor deveres ao

<sup>1</sup> 1 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...] d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. 2 Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152; 3 Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. 3

Executivo Municipal. Há, portanto, violação de competência privativa do Prefeito. 3. Nessa conjuntura, também há transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais. 4. A norma vergastada cria dispêndios para os cofres municipais sem previsão nas leis orçamentárias do Município. Por conseguinte, há, também, inconstitucionalidade material, ante o desrespeito ao planejamento orçamentário. 5. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alínea “d”; 82, II, III, VII; 149, e 154, I e II, todos da CE/89. Precedentes deste Órgão Especial.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. 4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE [...]. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que “Autoriza o Município de [...] a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências”. A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea “d”, 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea “b”, da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 4 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081786055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 28-10-2019. 4

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE [...]. LEI MUNICIPAL Nº 3.750, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2017. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DO MORMO E ANEMIA INFECCIOSA EQUINA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.<sup>3</sup>

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei, em estudo, pois é de iniciativa do Legislativo e cria programa a ser desenvolvido pelo Executivo, impondo a este Poder novas atribuições e despesas, o que o faz formalmente inconstitucional.

É o Parecer.

EDUARDO LUCHESI  
OAB/SP 202.603  
OAB/RS 70.915A



<sup>3</sup> 5 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019. 6 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076784347, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 25/06/2018.