

Porto Alegre, 24 de agosto de 2021.

**Informação nº 3.067/2021**

Interessado: Município de Itaqui – Poder Legislativo.  
Consulente: Dra. Nagielly Mello, Assessora Jurídica.  
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.  
Consultores: Bartolomê Borba e Vanessa Marques Borba.  
Ementa: Projeto de Lei nº 021/2021, de iniciativa do Legislativo, inviabilidade em razão de ter por objetivo a criação de “programa” a ser implementado pelo Executivo, gerando atribuições a esse Poder, o que o faz formalmente inconstitucional. Considerações

Solicita a consulente, através de mensagem eletrônica, registrada nesta Consultoria sob nº 52.826/2021, parecer sobre a legalidade e/ou constitucionalidade do Projeto de Lei nº 021/2021, cujo objetivo e âmbito de aplicação, indicados em seu primeiro artigo, como determina a Lei Complementar nº 95/98, art. 7º, dispõe:

Art. 1º Fica instituído, no município de [...], o Programa “Adote um Bicicletário”.

Parágrafo único – Para efeitos desta Lei, entende-se como bicicletário o local em logradouros públicos ou particulares reservados exclusivamente para o estacionamento de bicicletas.

Passamos a opinar.

1. Como sempre temos registrado em situações semelhantes, proposições de iniciativa parlamentar que objetivam criar “programas” a serem implementados pelo Executivo, como fica claro na redação do art. 1º da proposição, são, por sua origem legislativa, formalmente inconstitucionais. De fato, em que pese a competência legislativa do ente local, proposições dessa natureza, que criam

atribuições a órgão ou Secretarias do Executivo, como se vê do conteúdo normativo do Projeto em análise, são de iniciativa privativa desse Poder, como estabelece o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

2. Portanto, por ser de iniciativa do Legislativo, o Projeto de Lei nº 021/2021 fere o princípio da independência entre os poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição da República e, especificamente para os Municípios, no artigo 10 da Constituição do Estado<sup>1</sup>.

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas abaixo colacionamos:

AÇÃO 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 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

---

1 Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito.

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.<sup>2</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. 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 Caxias do Sul 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



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

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>3</sup>

3. Face a essas considerações, isto é, por ser de origem parlamentar e criar “programa” a ser desenvolvido pelo Executivo, consequentemente, gerando atribuições a esse Poder, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 021/2021.

Documento assinado eletronicamente  
**Bartolomê Borba**  
OAB/RS nº 2.392

Documento assinado eletronicamente  
**Vanessa Marques Borba**  
OAB/RS nº 56.115

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 647914679411129533</p>	
---	---	---

<sup>3</sup> Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019.