



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 018/2022

Projeto de Lei que “Institui a assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda, dá outras providências e revoga a Lei nº 6.075, de 20 de janeiro de 2012”. Inconstitucionalidade formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Dagberto Reis, fls. 15, datada de 05/04/2022, acerca do Projeto Lei nº 035/2022, que “Institui a assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda, dá outras providências e revoga a Lei nº 6.075, de 20 de janeiro de 2012”. Recebida a solicitação de parecer em 12/04/2022. Autuado e rubricado até fls. 15.

Inicialmente, que se esclareça que o texto originário apresentado, fls. 02/06, foi integralmente substituído pela emenda de fls. 10/14.

Em linhas gerais, o PL objetiva, como refere a própria ementa, a assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda.

O artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, caput¹, do mesmo diploma, dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

¹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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.

Trata-se, portanto, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Na mesma linha, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolário do princípio da harmonia e independência entre os Poderes, expressamente consignado no artigo 10 da Constituição Estadual:

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

Como bem observado na Orientação Técnica (IGAM) nº 7.868/2022, datada de 18/04/2022, anexa, “... na mesma linha de pensamento acima desenvolvida, mesmo que o texto da proposição mencionasse apenas “Município”, “poder público municipal” ou ao “órgão municipal competente”, o projeto de lei não está se referindo a nenhum outro agente público que não seja o próprio Poder Executivo, à Prefeitura e a seus servidores, na intenção de determinar-lhe atribuições e a execuções de funções, caindo mais uma vez na interferência entre os poderes.

Neste ponto, recomenda-se muito cuidado com a interpretação dos termos utilizados na elaboração de uma proposição à luz de decisões como a citada na consulta, pois ao aludir à “estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” no Tema nº 917 no



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

âmbito de repercussão geral (originado no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911) do Supremo Tribunal Federal, está compreendido atribuir funções aos órgãos do Executivo, os quais, no caso do projeto de lei em análise, consistem em atribuir-lhes a função de prestar assistência técnica pública e gratuita em projetos de construção, reforma, ampliação e regularização de habitações de interesse social. Não é crível que não se perceba a criação de um serviço, manifesto na criação do Programa de Municipal de assistência Técnica à Moradia Popular – PATMO (vide o caput do art. 2º do projeto de lei) e a sua imposição ao Poder Executivo.” [grifo nosso]

Na lição de Hely Lopes Meirelles²:

“[...]. A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...]”

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³, é pela inconstitucionalidade formal do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exige as Comissões pertinentes das respectivas da análise do PL.

Sant'Ana do Livramento, 20 de abril de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

³ STF. MS 24073.



Porto Alegre, 18 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 7.868/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 35, de 2022, e respectiva Emenda, ambas as proposições de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "INSTITUI A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA PARA PROJETO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA, DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS E REVOGA A LEI Nº 6.075 DE 20 DE JANEIRO DE 2012".

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei. No contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; (grifou-se)

² Art. 9º Ao Município compete privativamente:

(...)

III - organizar e prestar diretamente ou sob alegação, sempre através de licitação, os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial, bem como dispor sobre os mesmos; (grifamos)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Municipal, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Nesse sentido, considera-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que, ao pretender criar um programa social, acaba por se reportar à prestação e funcionamento de serviços públicos, uma vez que a matéria do provimento de serviços para o bem-estar da população é de competência daquele Poder. Neste sentido, veja-se a transcrição dos seguintes dispositivos do projeto de lei:

Art. 1º **O Município de Sant’Ana do Livramento poderá prestar** às famílias com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, que possuam 01 (um) único imóvel, Assistência Técnica Pública e Gratuita para elaboração do projeto e a construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitação de interesse social.

Parágrafo único. O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo **abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução de obras e serviços** a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma ampliação ou regularização fundiária da habitação, em obras de até 36,00 m².

(...)

Art. 3º A consecução dos objetivos desta Lei poderá se dar **mediante a oferta dos serviços pelo Município**, custeados por recursos da União, na forma da Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

(...)

§ 3º - **Os critérios para a seleção dos beneficiários da assistência técnica deverão ser fixados pelo órgão municipal responsável pelas linhas de ação na**

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

área habitacional.

Art. 4º **A ação do Município para o atendimento do disposto nesta Lei deverá ser planejada e implementada de forma coordenada e sistêmica** com as políticas habitacionais da União e do Estado, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados.

(...)

Art. 6º Com o objetivo de capacitar os profissionais e a comunidade usuária para a prestação dos serviços de assistência técnica previstos por esta Lei, **poderão ser firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável** e as entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

Parágrafo único. **Os convênios ou termos de parceria previstos no caput deste artigo deverão prever** a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento, promovendo um banco de experiências e a sua difusão. (sem grifos ou negrito no original)

Ora, o primeiro ponto a se comentar sobre as transcrições acima consiste na definição do que vem a ser considerado como “baixa renda”. Esta não é uma definição que fica ao alveldo do Município, pois de acordo com o Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, família de baixa renda é assim definida:

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

(...)

II - família de baixa renda - família com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo;

Ademais, mesmo que fosse, por exemplo, uma definição do Conselho Municipal de Assistência Social, o referido Conselho integra a estrutura administrativa do Executivo, na medida em que é criado para assessorá-lo na condução de determinadas políticas públicas. Assim, o Legislativo não pode determinar que o Conselho deverá realizar esta ou aquela função, sob pena de interferir no Executivo e, assim, afetar o equilíbrio entre os poderes no Município.

Continuando na mesma linha de pensamento acima desenvolvida, mesmo que o texto da proposição mencionasse apenas “Município”, “poder público municipal” ou ao “órgão municipal competente”, o projeto de lei não está se referindo a nenhum outro agente público que não seja o próprio Poder Executivo, à Prefeitura e a seus servidores, na intenção de determinar-lhe atribuições e a execuções de funções, caindo mais uma vez na interferência entre os poderes.

Neste ponto, recomenda-se muito cuidado com a interpretação dos termos utilizados na elaboração de uma proposição à luz de decisões como a citada na consulta, pois ao aludir à “estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” no Tema nº 917 no âmbito de repercussão geral (originado no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911) do Supremo Tribunal Federal, está compreendido atribuir funções aos órgãos do Executivo, os quais, no caso do projeto de lei em análise, consistem em atribuir-lhes a função de prestar assistência

técnica pública e gratuita em projetos de construção, reforma, ampliação e regularização de habitações de interesse social. Não é crível que não se perceba a criação de um serviço, manifesto na criação do Programa de Municipal de assistência Técnica à Moradia Popular – PATMO (vide o *caput* do art. 2º do projeto de lei) e a sua imposição ao Poder Executivo.

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵ segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal**; (grifou-se)

Com relação à celebração de convênios pelo Executivo no art. 6º, *caput* e parágrafo único do projeto de lei em exame, esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplo, vários Tribunais de Justiça pelo país seguem o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo das seguintes ementas de jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, que condiciona a contratação, parcerias ou convênio, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfeire os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME. (Ação Direta de**

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que **impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado**, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. **Invasão da reserva da Administração**, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. **Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos⁶.

De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

Outrossim, observa-se também que a criação do programa de assistência técnica habitacional não indica as dotações orçamentárias que suportarão o custeio do referido programa. Os recursos de dotações próprias, unidade orçamentária cuja execução também compete

⁶ Art. 116. [...]

(...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. (grifou-se)



privativamente ao Executivo.

Enfim, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁷.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a organização e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, veja-se que as seguintes ementas de jurisprudência demonstram:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009) (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. Ação Direta. Lei Municipal. ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. Não padece de inconstitucionalidade a Lei 2.147/95, do Município de Itaqui, que, **estabelecendo a política municipal de assistência, criou atribuições para Secretárias e Órgãos da Administração Municipal, na medida em que observada a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.** 2. **AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70018154773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 25-06-2007) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA. LEI MUNICIPAL Nº 7.419, DE 18 DE MAIO DE 2018. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE CRIAÇÃO, DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, DIRETRIZES E PROCEDIMENTOS PARA O PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL (PAS). MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade a Lei

⁷ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento:

Art. 5º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. § 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. § 2º - Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. . (grifou-se)



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, 82, incisos III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70077893907, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 12/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 9.993, DE 25 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (...) NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE INICIATIVA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – LEGISLATIVO QUE NÃO PODE CONFERIR "AUTORIZAÇÃO" AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA E NEM IMPOR-LHE PRAZO RÍGIDO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA – INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO ENTRE OS PODERES – NÃO CARACTERIZAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2266585-89.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019) (grifou-se)

Destarte, por todos esses ângulos de análise, conclui-se que a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera de competência do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor implícita ou explicitamente obrigações em matérias reservadas ao Executivo e acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

E, com relação à Emenda ao Projeto de Lei nº 35, de 2022, ao se comparar o texto das duas proposições encaminhadas para análise, constata-se que a diferença entre ambas consiste basicamente na retirada do art. 7º, o qual dispõe que os serviços técnicos deem ser executados pelos profissionais competentes alocados na Secretaria Municipal de Habitação, órgão pertencente à estrutura administrativa do Poder Executivo.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênua pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 35, de 2022, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir à prestação de serviços públicos, celebração de convênios e a outras competências do Poder Executivo, no caso, a criação de programa de assistência técnica pública e gratuita habitacional, matéria que deve ser desempenhada pelo Executivo porque sua natureza é afeta à competência reservada àquele Poder, contrariando o princípio da independência e harmonia



entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Consultor Jurídico do IGAM