PROCESSO N.º 70081786055 – TRIBUNAL PLENO
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PREFEITO DE VACARIA
REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE VACARIA
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Vacaria. Lei Municipal n.º 4.390/2019. Cria, define critérios, diretrizes e procedimentos para o Programa de Aluguel Social. Matéria administrativa. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Proposição oriunda da Câmara de Vereadores. Vícios formal e material. Afronta aos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE VACARIA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 4.390**,

de 09 de maio de 2019, que *cria o Programa 'Aluguel Social' no Município de Vacaria*, do **Município de Vacaria**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149 e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma editada, oriunda de proposição legislativa com origem parlamentar, trata de matéria reservada ao Chefe do Executivo, tendo sido aprovada após a derrubada do veto aposto pelo Prefeito Municipal, com ofensa à independência e harmonia entre os Poderes. Aduziu que a Casa Legislativa, ao disciplinar o aluguel social, invadiu seara administrativa e trouxe aumento de despesas para a Administração, desconsiderando, inclusive, o parecer contrário da assessoria jurídica da Casa. Postulou, assim, liminarmente, a suspensão da norma e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 04/16 e documentos das fls. 17/85).

O pleito liminar foi deferido (fls. 91/96).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, também, com fulcro no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 116/117).

A Câmara de Vereadores, devidamente notificada, deixou de apresentar informações no prazo legal (certidão da fl. 118).

É o breve relatório.

2. A norma legal submetida à apreciação foi redigida nos seguintes termos:

Lei Ordinária Nº 4390/2019

Cria o programa "Aluguel Social" no Município de Vacaria.

VEREADOR DOUGLAS CENCI, Presidente da Câmara Municipal de Vacaria, Estado do Rio Grande do Sul, usando das Atribuições que lhe confere o cargo e com fulcro no artigo 45, Parágrafo 6º da Lei Orgânica Municipal.
FAÇO SABER, que a Câmara Municipal aprovou e eu PROMULGO a seguinte Lei:
Art. 1º. Em conformidade com a Lei 12.435/2011 que trata da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, fica o Município de Vacaria autorizado a implantar, através dos órgãos e entidades da Administração Municipal, o Programa Aluguel Social.
§ 1º O Programa Aluguel Social consiste na concessão de subsídio assistencial eventual para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros, que visa disponibilizar acesso à moradia segura em caráter emergencial e temporário, podendo ser destinado à famílias e/ou indivíduos:

- *em situação de risco habitacional de emergência;*
- *em situação de risco e/ou vulnerabilidade social temporária;*
- *situação de calamidade pública decorrentes dos efeitos da catástrofe climática;*
- *jovens desacolhidos do Abrigo Institucional ao completarem 18 anos de idade e que não possuam vínculos familiares estabelecidos e/ou familiares com condições financeiras para assisti-los;*
- *não possuir outro imóvel próprio que esteja alugado no município.*

§ 2º Será considerado como vulnerabilidade social as famílias com renda per capta de até meio salário mínimo nacional vigente;
§ 3º Na composição da renda familiar deverá ser levada em consideração a totalidade da renda bruta dos membros da

família, oriundos do trabalho e/ou de outras fontes de renda de qualquer natureza.
§ 4º As famílias serão contempladas com o benefício Aluguel Social, considerando as disposições desta Lei, as quais serão averiguadas e constatadas através de Estudo Social elaborado por um assistente social lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social, mediante emissão de Parecer Social.
§ 5º Para efeitos desta Lei será caracterizado como família o núcleo de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal, filhos e/ou dependentes que estejam sob tutela ou guarda, devidamente formalizado pelo Juízo competente;
§ 6º O subsídio do programa aluguel social será destinado exclusivamente ao pagamento de locação residencial temporária.
§ 7º Para fazer jus ao benefício, não pode o beneficiário, nem qualquer membro da família, ser proprietário, promitente comprador e/ou cessionário de outro imóvel, e nem ter sido beneficiário de programa habitacional promovido por qualquer uma das esferas governamentais.
Art. 2º. A interdição do imóvel será reconhecida por ato da Defesa Civil do Município, com base em avaliação técnica devidamente fundamentada.
Parágrafo Único: No ato da interdição de qualquer imóvel deverá ser realizado cadastro dos respectivos moradores, no qual deve ser identificado, no mínimo, um representante legal por moradia e seja, preferencialmente mulher.
Art. 3º. O valor máximo do Aluguel Social corresponderá em até 155,77 VRM's mensais, por família.
§ 1º Na hipótese do aluguel mensal contratado ser inferior ao valor máximo estabelecido nesta Lei, o pagamento limitar-se-á ao valor do aluguel do imóvel locado;
§ 2º A concessão do Aluguel Social fica limitada à quantidade máxima de até 30 (trinta) famílias que atendam aos requisitos e condições exigidos nesta Lei, conforme disponibilidade orçamentária e financeira.
Art. 4º. Será dada preferência à inclusão no Programa Aluguel Social a família que possuir, nesta ordem, as seguintes condições:
I - condições extremas de insalubridade e/ou periculosidade no imóvel, havendo maior risco de habitabilidade conforme parecer técnico da Defesa Civil e da Secretaria Municipal de Assistência Social;

II – gestante, nutriz e/ou presença de criança/adolescente de 0 a 17 anos;
III- pessoas deficientes, idosos e/ou pessoas com doenças crônicas degenerativas que impossibilitem para o trabalho, mediante apresentação de laudo médico.
Art. 5º. São atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social, a partir das informações colhidas no ato de interdição do imóvel pela Defesa Civil:
I – cadastramento das famílias em situações de risco e sua inclusão no Cadastro Único.
II– realização de visita domiciliar in loco e/ou outras providências que se fizerem necessárias, a fim de se tomar diligências para obter levantamento de informações para inclusão da família no Programa Aluguel social e emissão de Parecer Social.
III– reconhecimento do preenchimento das condições por parte das famílias, considerando as disposições desta Lei.
IV– Elaboração do Plano Familiar envolvendo profissionais de outras políticas públicas identificadas na demanda apresentada, garantindo assim a intersetorialidade, onde serão traçadas as metas a serem cumpridas pela família inserida no Programa. Este plano tem por objetivo traçar estratégias que subsidiem a superação da condição de vulnerabilidade social vivenciada no momento da inclusão da família no programa, visando o seu desligamento;
V–Inserir as famílias atendidas nos serviços da rede socioassistencial e proceder seu acompanhamento;
VI– Encaminhar as famílias para cadastro e inscrição em programas habitacionais disponíveis no município que visarem a entrega de novas casas populares, o que não vincula o município, entretanto, em qualquer tipo de responsabilidade caso as famílias não cumpram os requisitos exigidos por tais programas e consequentemente não sejam contempladas nos programas habitacionais;
VII–Acompanhamento das condições de trabalho e renda das famílias inseridas no Programa, realização de reuniões periódicas e elaboração de relatórios através da equipe técnica sugerindo a sua manutenção ou desligamento do Programa.
VIII- fiscalização do cumprimento da lei e sua execução aos beneficiários do Programa.
Art. 6º. Somente poderão ser objeto de locação nos termos do Programa criado por esta Lei, os imóveis localizados no

Município de Vacaria, que possuam condições de habitabilidade e estejam situados fora de área de risco.
Art. 7º. A localização do imóvel, a negociação de valores, a contratação da locação e o pagamento mensal aos locadores será de inteira responsabilidade do titular do benefício.
Art. 8º. A Administração Pública não será responsável por qualquer ônus financeiro ou legal com relação ao locador, em caso de inadimplência ou descumprimento de qualquer cláusula contratual por parte do beneficiário.
Art. 9º. O benefício será concedido em prestações mensais mediante depósito bancário em conta no nome do titular responsável, atendendo as responsabilidades abaixo:
§ 1º Para cada núcleo familiar beneficiário será indicada uma pessoa física como titular do aluguel social. A titularidade para o pagamento do benefício será preferencialmente concedida à mulher responsável pela família.
§ 2º O pagamento que se refere o caput somente será efetivado mediante apresentação do contrato de locação devidamente assinado pelas partes contratantes, contendo cláusula expressa de ciência pelo locatário que o locador é beneficiário do Programa Aluguel Social;
§ 3º A continuidade do pagamento está condicionada a apresentação mensal dos recibos de quitação dos aluguéis do mês anterior, que deverá ser apresentado até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencimento, sob pena de suspensão do benefício até a comprovação bem como;
§ 4º A família beneficiária deverá assinar um termo de compromisso comprometendo-se em cumprir as metas estabelecidas no Plano Familiar elaborado pela equipe intersetorial após inclusão no Programa, bem como, participar das atividades nele previstas.
Art. 10. O benefício será concedido pelo prazo máximo de até 02 (dois) anos, mediante avaliação da equipe intersetorial e emissão de parecer.
Art. 11. É vedada a concessão do benefício a mais de um membro da mesma família cadastrada, sob pena de cancelamento do benefício.
Parágrafo Único: O não atendimento de qualquer comunicado emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social implicará o desligamento do beneficiário do Programa Aluguel Social.
Art. 12. O benefício do programa Aluguel Social cessará:
I - Por solicitação do beneficiário, a qualquer tempo;

II - Pela extinção das condições que determinaram sua concessão mediante parecer da equipe intersetorial.
III- Por alteração de dados cadastrais que impliquem em perda das condições de habilitação ao benefício, conforme relatórios que serão realizados pela equipe competente;
IV- Pela desocupação do imóvel pelo beneficiário;
V- Quando for constatada qualquer tentativa de fraude aos objetivos do presente Programa;
VI- Não cumprimento das metas estabelecidas no Plano Familiar elaborado pela equipe intersetorial;
VII - Pelo desatendimento, a qualquer tempo, aos critérios estabelecidos na presente lei;
VIII- Sublocar o imóvel objeto da concessão do benefício;
IX- Prestar declaração falsa ou empregar os valores recebidos para finalidade diferente do proposto nesta Lei, qual seja, para pagamento de aluguel residencial.
Art. 13. O valor do aluguel social poderá ser aumentado por meio de Decreto, após prévia pesquisa dos preços praticados no mercado imobiliário local e disponibilidade orçamentária e financeira do órgão responsável pela execução do Programa.
Art. 14. Caberá ao Poder Executivo, na concessão da Bolsa Aluguel Social:
I– Estabelecer na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual os recursos reservados para a concessão do benefício;
II– Zelar pela pontualidade no pagamento da Bolsa Aluguel Social.
Parágrafo Único: As despesas decorrentes deste programa correrão por dotação orçamentária própria, suplementadas se necessário.
Art. 15. O Poder Executivo, através de Decreto, regulamentará esta Lei no que couber.
Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

3. Merece acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

A Câmara Municipal de Vereadores de Vacaria, ao criar o Programa Aluguel Social, destinado à concessão de benefício

financeiro mensal em favor de famílias em situação habitacional de emergência e baixa renda, definindo critérios, diretrizes e procedimentos para sua implantação, em que pesem suas louváveis intenções, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação era de competência do Prefeito Municipal.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*[1], da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis:*

> *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, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa

[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.*
[...].

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.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles[2]:

> *[...].*
> *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.*
> *[...].*

Destaque-se, ainda, que, mesmo que se tratasse de lei meramente autorizativa, o que a lei impugnada claramente não é, a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida pelo Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização.

Note-se que a Lei n.º 4.390/2019 invade atribuição da Administração Municipal, criando um novo programa social, especificando seus objetivos (artigo 1º), abrangência (artigo 1º, parágrafo 1º) e prazo de duração (artigo 10), criando obrigações para

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

a Administração Municipal (artigo 5º) e atribuindo-lhe o ônus de dar amparo orçamentário à implantação e cumprimento das metas e objetivos do programa, sem considerar as condições técnicas, materiais e financeiras do Município, interferindo na gestão municipal e na eleição de suas prioridades, atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, não deixando margem ao Prefeito Municipal para que deliberasse sobre a conveniência e oportunidade de implantação desse programa neste momento, sobre sua amplitude ou condições, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

> *Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*
> *[...].*
> *II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
> *III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
> *[...].*
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*
> *[...].*

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Nessa mesma linha, a lei objurgada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo.

Com efeito, o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitiu, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa linha, de resto, já se manifestou essa Corte de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015.* ***PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.*** *Preliminar irregularidade formal do processo rejeitada, na medida em que o Prefeito*

Municipal de Estância Velha, legitimado ativo para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, nos termos do artigo 95, § 2º, da Constituição Estadual, embora não tenha firmado a inicial, outorgou poderes específicos para propor a presente ação ao advogado que a firmou com a indicação objetiva e individualizada da regra legal impugnada, reputando-se, assim, válida a representação em conformidade com a orientação consolidada no STF e neste Órgão Especial. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, ***o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d , 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual.*** *PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 07/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.244/2015 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POSTULATÓRIA DA PROCURADORA DO MUNICÍPIO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Prefeito Municipal de Canguçu outorgado mandato específico para o ingresso da presente ação direta de inconstitucionalidade à Advogada firmatária da petição inicial, fica afastada a argüição de ilegitimidade postulatória. 2. ***Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham não apenas sobre a criação e estruturação, mas também atribuições das Secretarias e***

> ***órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos.*** *3.* ***Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar instituindo o Programa Impulsão Agropecuária.*** *Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, "d", art. 82, inc. III, da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 01/12/2015)
>
> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***LEI*** *Nº 468/2014* ***ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES*** *DE PANTANO GRANDE.* ***CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA.*** *VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta* ***vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.*** *AÇÃO DIRETA DE INSCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (*Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015)

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça Gaúcho já teve a oportunidade de se manifestar sobre esse tema específico ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70077893907, na qual era questionada lei municipal de Lagoa Vermelha, de iniciativa parlamentar, que criou programa de aluguel social:

> *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 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)

Saliente-se que o alcance social da lei impugnada ou mesmo a sanção do Chefe do Executivo, que, no caso, não houve, não teriam o condão de afastar o vício formal aduzido.

Além disso, a lei impugnada enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III[3], e 154, incisos I e II[4], da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do

---

[3] *Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:*
I - do plano plurianual;
II - de diretrizes orçamentárias;
III - dos orçamentos anuais.
[...].

[4] *Art. 154 - São vedados:*
I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
[...].

Município de Vacaria, criando atribuições que, para sua execução, demandarão maiores gastos pela Administração Municipal, não havendo dúvida de que a implantação e o cumprimento das metas fixadas no Programa Aluguel Social acarretarão maiores despesas ao ente público.

Este é o entendimento desse Tribunal de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE". VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NÃO-CONHECIMENTO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato. A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, ao determinar que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto*

nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. ***Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material.*** *REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. ***PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.*** *INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal.* ***Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de atribuições*** *(v.g., execução de programas governamentais)* ***dos órgãos da administração pública*** *(art. 60 da CE****). É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais" (art. 154, I, da CE), cuja iniciativa é do Poder Executivo (art. 149 da CE).*** *Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

4. Pelo exposto, manifesta-se o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgada **procedente** a ação, declarando-

se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 4.390**, de 09 de maio de 2019, do **Município de Vacaria**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149 e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 07 de agosto de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/CLM