

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

27/03/2026 16:48:31

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5333950-55.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

34



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5333950-55.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL AGNOL

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 4.669/2023, do Município de Tramandaí, que "dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí".

O proponente sustenta a existência de vício de iniciativa, afirmando que a Câmara Municipal, ao dispor sobre a criação e a gestão de fundo municipal, acabou por usurpar a competência privativa do Prefeito do Município para regular a questão. Destaca que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral reforça a inconstitucionalidade da norma impugnada. Alega violação aos princípios da simetria, independência e harmonia entre os Poderes. Sinala que a inconstitucionalidade formal da legislação em comento se manifesta também sob a ótica da sistemática orçamentária constitucional. Ressalta que a natureza meramente autorizativa de uma lei não afasta, por si só, o controle concentrado de constitucionalidade quando, a despeito da linguagem permissiva empregada, a norma contém determinações concretas que interferem na organização e gestão administrativas. Aponta ofensa direta aos arts. 8º, 10, 60, II, *d*, 82, II, III e VII, 149, III e § 4º, I, e 154, IX, da Constituição Estadual. Colaciona jurisprudência. Postula, ao final, a declaração de inconstitucionalidade formal da referida Lei (evento 1, INIC1).

Recebida a ação (evento 4, DESPADEC1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da Lei atacada, tendo em vista a presunção de sua constitucionalidade (evento 16, PET1).

Notificado, o Prefeito Municipal prestou informações (evento 17, PET1). Por sua vez, o Presidente da Câmara Municipal de Tramandaí deixou transcorrer *in albis* tal prazo (evento 18).

Em parecer, o Ministério Público manifestou-se pela procedência do pedido (evento 21, PARECER1).

É o relatório.

VOTO

Deve ser julgado procedente o pedido.

Confira-se, de início, o texto da Lei n. 4.669/2023, do Município de Tramandaí, questionada neste controle de constitucionalidade (evento 1, OUT2):

Lei Ordinária 4669/2023

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE E PREVENÇÃO AO CÂNCER NO MUNICÍPIO DE TRAMANDÁÍ.

LUIZ CARLOS GAUTO DA SILVA, PREFEITO MUNICIPAL DE TRAMANDÁÍ, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte

L E I

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer que

destinará os recursos exclusivamente para atender as demandas oriundas da doença, incluindo o diagnóstico e tratamento adequado às pessoas com câncer no âmbito do Município de Tramandaí.

Art. 2.º O Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer será composto de:

I - Haveres oriundos de contribuições em valores, doações, bens móveis e imóveis, ou quaisquer outras transferências que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

II - Verbas Oriundas de convênios e acordos com entidades públicas federais, estaduais, municipais e estrangeiras;

III - Verbas orçamentárias do Município.

Art. 3.º Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei. Art. 4.º

As despesas causadas pela execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas caso necessário.

Art. 5.º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ, em 01 de setembro de 2023.

LUIZ CARLOS GAUTO DA SILVA Prefeito Municipal

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE

CARINE TATIANE RIBEIRO

Secretária de Administração

A Lei autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer. Dispõe, ademais, sobre os recursos patrimoniais que compõem o fundo - que incluem verbas orçamentárias do Município -, bem como sua destinação/finalidade exclusiva. Além disso, estabelece que cabe ao Poder Executivo regulamentar tal Lei.

É fora de dúvida que a norma trata de matéria de natureza essencialmente administrativa. A inconstitucionalidade formal também manifesta-se sob a ótica da sistemática orçamentária constitucional. Assim, a apresentação do projeto de lei compete ao chefe do Poder Executivo Municipal.

Essa assertiva pode ser extraída dos arts. 10, 60, II, d, 82, II, III e VII, 149, III e § 4º, I, e 154, IX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do art. 8º, *caput*, *in verbis*:

Art. 8.º 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.

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

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.

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;

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

[...]

III - dos orçamentos anuais.

[...]

§ 4.º Os orçamentos anuais, compatibilizados com o plano plurianual e elaborados em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (Redação ripristinada pela decisão da ADI n.º 2680/STF, DJE de 24/06/20)

I - o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;

Art. 154. São vedados:

[...]

IX - a instituição de fundos especiais de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa;

Tais disposições devem ser observadas também no âmbito dos municípios, por força do princípio da simetria, como já decidiu esta Corte¹.

Registre-se, ainda, que a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 917² reforça a inconstitucionalidade da norma impugnada, porquanto a Lei em apreço predetermina parâmetros de gestão de um fundo e, com isso, vincula o Executivo a uma determinada forma de organização administrativa, não se assemelhando à hipótese de exceção do aludido Tema.

Não obstante, a norma sob discussão foi proposta no âmbito da Câmara Municipal, importando em indevida ingerência do órgão legislativo em relação a atribuições eminentemente executivas, resultando em afronta às disposições contidas na CE/89, acima destacadas, e, notadamente, ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Carta Estadual.

Em casos semelhantes, o Órgão Especial deste Tribunal tem decidido pela inconstitucionalidade formal da norma municipal, como se vê nos precedentes em destaque:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARÁI. LEI MUNICIPAL Nº 3.722/2020. DE ORIGEM LEGISLATIVA. COMBATE AO CORONAVÍRUS. FUNDO ESPECIAL A SER GERIDO PELO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória. Caso em que os artigos da Constituição Federal tidos como violados pelo proponente são reproduzidos expressamente na Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, podem ser utilizados como parâmetro nesta ação direta de inconstitucionalidade. 2. A decisão liminar que suspendeu os efeitos da norma municipal impugnada não ofende o artigo 97 da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 10. A decisão proferida em sede cautelar, em razão da sua precariedade, prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. **3. A Lei Municipal nº 3.722/2020 impõe ao Poder Executivo a obrigação de criar Fundo Municipal de combate ao coronavírus. Ocorre que, embora a referida Lei seja de iniciativa parlamentar, a gestão do fundo é atribuída a órgão da Administração Municipal – Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084464494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 20-11-2020) - grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CIDREIRA. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. INTERFERÊNCIA EM MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085082428, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 13-05-2022) - grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. **A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.** **3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual.** **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079286480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 04/02/2019) - grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE IGREJINHA. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que torna obrigatória a colocação de placas informativas nas obras públicas de infraestrutura realizadas no Município, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057499055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 07/04/2014) - grifei.

Por fim, o fato de o Chefe do Poder Executivo ter sancionado a lei em comento não a convalida, como tenta fazer crer o Município de Tramandaí. O vício de iniciativa é insanável e contamina a lei de maneira integral. A propósito:

DIREITOCONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 79-A DA LEI MUNICIPAL Nº 2.019/1999. VEDAÇÃO À FISCALIZAÇÃO DE HORÁRIOS DE FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME:1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Encantado/RS contra o artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999, na redação conferida pela Lei Complementar nº 5.210/2025, que estabelece que "Não haverá fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, ressalvadas as regras legais específicas e setoriais". II. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**1. Há duas questões em discussão: (i) a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, considerando que a lei de origem parlamentar dispõe sobre organização administrativa e exercício do poder de polícia; (ii) a existência de inconstitucionalidade material por violação ao poder de polícia municipal e à proteção do sossego público. III. **RAZÕES DE DECIDIR:**1. A Lei Complementar Municipal nº 5.210/2025, de iniciativa parlamentar, ao proibir a fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, interfere diretamente na organização e funcionamento da administração municipal, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.2. A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu artigo 60, inciso II, alínea "d", estabelece que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, princípio que se aplica aos Municípios por simetria.3. O artigo 13, inciso I, da Constituição Estadual atribui ao Município a competência para exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, incluindo a proteção ao meio ambiente e ao sossego público, sendo a fiscalização dos horários de funcionamento ferramenta essencial para esse exercício.4. A vedação à fiscalização de horários de funcionamento compromete a capacidade do Município de cumprir sua atribuição constitucional de proteção ao sossego público, direito fundamental da coletividade ligado à qualidade de vida e ao bem-estar dos cidadãos.5. A alegação de que a norma visa harmonizar a legislação municipal com a Lei de Liberdade Econômica não afasta o vício de iniciativa, especialmente porque a própria Lei Federal nº 13.874/2019 ressalva as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público.6. **A sanção tácita da lei pelo Chefe do Executivo não convalida o vício de iniciativa, pois a presunção de constitucionalidade das leis é relativa e cede diante de um vício formal ou material patente.** IV. **DISPOSITIVO E TESE:**1. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999, do Município de Encantado, na redação conferida pela Lei Complementar nº 5.210/2025, com efeitos extunc e erga omnes. Tese de julgamento: 1. É inconstitucional, por vício de iniciativa, lei de origem parlamentar que veda a fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, por interferir na organização administrativa e no exercício do poder de polícia, matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. _____ Dispositivos relevantes citados: Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, arts. 8º, 10, 13, inc. I, 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. VII; Lei Federal nº 13.874/2019, art. 3º, inc. II, alínea "a". Jurisprudência relevante citada: Não citada. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51705020320258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Julgado em: 11-12-2025) - grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.842/2022, DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO INSANÁVEL. I - Lei Municipal nº 6.842/2022, do Município de Bento Gonçalves, que altera dispositivos atinentes ao Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. II - Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre atribuições do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, órgão consultivo, deliberativo, e de assessoramento, vinculado à Administração Municipal. A Câmara de Vereadores disciplinou a atuação de órgão de assessoramento e colaboração da Administração local, matéria cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao art. 60, II, "d", da Constituição Estadual. III - Interferência em atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da Administração, a competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento, e a iniciativa legislativa reservada. Desrespeito às normas contida no art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. IV - A caracterização do vício de iniciativa no processo legislativo também implica a violação do princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, com previsão no artigo 10 da Constituição Estadual. V - **A sanção, tácita ou expressa, do Chefe do Poder Executivo, não possui o condão de convalidar o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085635753, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-11-2022) - grifei.**

Outra não foi a conclusão a que chegou o Ministério Público, conforme se extrai do parecer da lavra da eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, cujo teor peço vênha para agregar às razões de decidir (evento 21, PARECER1):

[...]

3. O ato legislativo em exame teve origem em projeto de iniciativa parlamentar¹, e, como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, diante da inobservância, por parte da Câmara de Vereadores local, do espaço legislativo reservado, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo sub judice com o interesse público ou com o bem comum, **a criação e a gestão de um fundo municipal são questões que demandam gestão administrativa, envolvendo o complexo exercício da governança e da administração de recursos públicos.** No caso específico, a questão está relacionada à execução de políticas de saúde pública, abrangendo o planejamento e o acompanhamento dessa área no âmbito do Município. Portanto, a regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo, que detém a função de governar e administrar.

[...]

Como se vê, medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração.

[...]

Nessa ordem, **a normativa telada invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, todos da Constituição Estadual.**[...].

3.1. Cumpre salientar, por oportuno, que **a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral**, longe de validar a norma ora impugnada, como quer fazer crer a manifestação do Poder Executivo, **em verdade, reforça a sua inconstitucionalidade**, desde que corretamente compreendida a distinção entre criação genérica de despesa e interferência na estrutura administrativa.

Naquela oportunidade, a Suprema Corte estabeleceu que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. A ratio decidendi da tese reside precisamente na diferenciação entre duas categorias de leis: aquelas que simplesmente autorizam gastos públicos de forma genérica, sem predeterminar a forma de sua execução, e aquelas que, ao criar a despesa, simultaneamente definem ou condicionam o modo de organização administrativa necessário para implementá-la.

A Lei Municipal em exame enquadra-se inequivocamente na segunda categoria. Para compreender essa distinção, é necessário analisar a natureza jurídica do instituto denominado "fundo público", que não se confunde com mera rubrica orçamentária ou autorização genérica de dispêndio.

A Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como norma geral de direito financeiro, em seu artigo 715, define que fundo especial é o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. A norma federal estabelece, ainda, que tais fundos sujeitam-se a regimento especial de escrituração, gestão e prestação de contas, diferenciado daquele aplicável aos recursos ordinários do erário.

Segundo José Maurício Conti⁶, fundos especiais constituem conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos. O autor enfatiza que a nota característica dos fundos especiais é precisamente a afetação dos seus recursos para finalidades ou serviços específicos, o que os distingue das dotações orçamentárias comuns, nas quais o gestor público dispõe de ampla margem de discricionariedade quanto à forma de execução. Dessa afetação decorre, necessariamente, que a operacionalização de fundos demanda definição de órgão gestor, estabelecimento de procedimentos próprios e criação de mecanismos específicos de controle.

Essa complexidade estrutural inerente aos fundos públicos não decorre de mera opção interpretativa, mas encontra respaldo normativo expresso. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁷, estabelece que fundos especiais requerem controles específicos, escrituração contábil própria, gestão diferenciada e procedimentos de prestação de contas autônomos. Não se trata, portanto, de simples dotação orçamentária, mas de instituto jurídico-financeiro dotado de autonomia relativa que exige, para sua operacionalização, definição de estrutura administrativa específica.

No caso concreto, a lei objurgada não se limitou a autorizar a criação de um fundo municipal e a realização de despesas com o combate ao câncer, pois definiu a composição do referido fundo municipal, nas quais, inclusive, inseriu verbas orçamentárias do Município (artigo 2º, inciso III).

A despeito de apenas ter autorizado a criação do fundo pelo Poder Executivo, a norma atacada definiu parâmetros específicos a serem observados no "Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer", determinando sua composição patrimonial (artigo 2º, incisos I a III), estabelecendo sua finalidade exclusiva (artigo 1º), criando a necessidade de controles próprios (o que está implícito na natureza de fundo) e impondo ao Poder Executivo sua regulamentação (artigo 3º).

Em assim o fazendo, na verdade, o legislador municipal retirou do Prefeito a prerrogativa de decidir como organizar administrativamente a política pública de saúde relacionada ao combate ao câncer. Poderia o gestor, no exercício de sua competência constitucional de direção superior da Administração, optar por executar essas ações através da estrutura ordinária da Secretaria Municipal de Saúde, mediante dotações orçamentárias tradicionais. Poderia, alternativamente, criar convênios com entidades especializadas, ou ainda, estruturar programas específicos dentro dos órgãos já existentes. A lei parlamentar, contudo, subtraiu-lhe essas escolhas ao impor um modelo

organizacional predeterminado: o fundo municipal.

[...]

3.2. De outro giro, lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que, como visto, cria atribuições a órgãos do Poder Executivo, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, **ferre os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:**

[...]

3.3. **A inconstitucionalidade formal da norma objurgada manifesta-se, também, sob a ótica da sistemática orçamentária constitucional, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.**

O artigo 149 da Constituição Estadual, em seu caput e inciso III, é taxativo ao estabelecer que a lei dos orçamentos anuais é de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Ato contínuo, o parágrafo 4º, inciso I, do mesmo artigo, ao detalhar a composição do orçamento geral, especifica que este compreende as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e, textualmente, seus fundos.

[...]

A conexão, portanto, é direta e explícita no texto constitucional: se a lei orçamentária é de iniciativa exclusiva do Prefeito e se os fundos são, por definição constitucional, parte integrante desta lei, a faculdade de deliberar sobre a criação de um novo fundo é, inequivocamente, matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, a Câmara antecipou-se à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, invertendo a lógica do procedimento legislativo de criação de fundos municipais. Nessa perspectiva, a exigência de prévia autorização legislativa para a instituição de fundos, contida no artigo 154, inciso IX, da Constituição Estadual, apenas corrobora a estrita separação de funções: cabe ao Executivo, titular da gestão administrativa e orçamentária, propor a criação do fundo; e ao Legislativo, em sua função de controle, autorizá-la. A Câmara de Vereadores não pode, contudo, propor e ela mesma aprovar a medida, acumulando funções e violando a competência exclusiva do Prefeito.

[...]

3.4. O ato normativo questionado, embora utilize linguagem aparentemente autorizativa, padece de inconstitucionalidade formal, porque, em verdade, contém comando normativo efetivo que se imiscui em matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

A natureza meramente autorizativa de uma lei não afasta, por si só, o controle concentrado de constitucionalidade quando, a despeito da linguagem permissiva empregada, a norma contém determinações concretas que interferem na organização e gestão administrativas.

Nesse sentido, indica-se, a título ilustrativo, o seguinte precedente deste Egrégio Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFLITO LEGISLATIVO. DESCABIMENTO. O processo constitucional objetivo, integrado pela ação direta, é refratário ao conflito legislativo, sendo ele próprio ao conflito constitucional. LEI AUTORIZATIVA. COMANDO EFETIVO. INTERESSE DE AGIR. As denominadas leis autorizativas correspondem a imprópria faculdade cometida à Administração Pública, especialmente quando, como no caso dos autos, dessume-se a imposição de determinações efetivas a serem seguidas pelo Executivo, inafastável, assim, o interesse de agir quanto à propositura da ação direta. LEI Nº 221/20, MUNICÍPIO DE ERECHIM. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. TRANSPORTE DE CADEIRANTES. EXECUTIVO E ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL. ART. 62, II, "D", CE/89. LIMITAÇÃO ESPACIAL. QUEBRA DA ISONOMIA E IRRAZOABILIDADE. ART. 19, CE/89. A par de implicar a iniciativa legislativa vício formal, por avançar sobre atribuições da Secretaria Municipal de Educação, em agressão ao art. 60, II, "d", CE/89, também incide em vício material ao distinguir moradores dos perímetros urbano e rural, sem qualquer razoabilidade para tal, atritando-se, agora, com o art. 19, CE/89, como, ainda, dispensando o transporte a quem não seja estudante, terminar por renegar Princípio da Legalidade. CONHECERAM, EM PARTE, E JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084213289, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020)

No caso dos autos, a análise dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.669/2023 evidencia que não se trata de mera autorização genérica desprovida de conteúdo normativo vinculante. A lei estabelece comando efetivo ao determinar a regulamentação de estrutura organizacional específica - o Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer (artigo 3º, "caberá") -, ao predeterminar sua composição patrimonial (artigo 2º, incisos I a III) e ao fixar sua finalidade exclusiva (artigo 1º).

Ao prever essa estrutura organizacional, predeterminando parâmetros de composição e finalidade, como visto alhures, a lei parlamentar retirou do gestor municipal a prerrogativa constitucional de decidir como organizar e financiar a política pública de combate ao câncer. Ao contrário do sustentado na manifestação do Chefe do Executivo, inexistente a faculdade de simplesmente ignorar a autorização legislativa e optar por outro modelo de gestão, pois, na forma como editada a lei, o Executivo está vinculado a operacionalizar o fundo, o que implica, necessariamente, em designar órgão ou servidor gestor; estabelecer conta bancária específica; instituir procedimentos de arrecadação e aplicação de recursos; estruturar controles internos diferenciados e elaborar prestações de contas autônomas.

Portanto, diversamente do que ocorre em hipóteses nas quais a lei se limita a autorizar despesas ou utilização de recursos sem predeterminar a forma de sua execução - casos em que a discricionariedade do gestor permanece íntegra -, a presente norma impõe ao Executivo um modelo organizacional específico, interferindo diretamente na estrutura e no funcionamento da Administração Pública Municipal.

Nesse sentido, cabe registrar que a reserva de iniciativa legislativa não é mera formalidade processual, mas sim uma garantia institucional que protege a autonomia dos poderes.

Por fim, cumpre registrar que o vício formal decorrente de irregularidade no processo legislativo contamina a lei originada em seu nascedouro, de maneira integral e insanável. Como assentado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material (ADI 1.434, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000). Ainda que se pudesse cogitar da utilidade ou mérito na política pública instituída, a invalidade da origem legislativa da norma é vício que não pode ser superado ou convalidado.

3.5. Cabe ainda a referência, à margem, de que a sanção do Chefe do Poder Executivo não gera a convalidação da lei de iniciativa viciada, [...].

3.6. Por tais considerações, mostra-se inarredável proceder à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.669/2023, do Município de Tramandaí, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí - grifei.

Ante o exposto, voto por julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 4.669/2023, do Município de Tramandaí, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, II, d, 82, II, III e VII, 149, III e § 4º, I, e 154, IX, todos da Constituição Estadual de 1989.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE LUIS DALL AGNOL, Desembargador Relator**, em 25/03/2026, às 19:18:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009743439v21** e o código CRC **b3e8d229**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE LUIS DALL AGNOL

Data e Hora: 25/03/2026, às 19:18:54

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040381923, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 23/05/2011.

2. Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

5333950-55.2025.8.21.7000

20009743439 .V21

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

27/03/2026 16:48:31

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5333950-55.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

34



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5333950-55.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL AGNOL

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE E PREVENÇÃO AO CÂNCER NO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL.

1. A Lei Municipal n. 4.669/2023 trata de matéria de natureza essencialmente administrativa ao autorizar a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer, dispor sobre os recursos patrimoniais que o compõem e estabelecer sua destinação exclusiva.
2. A apresentação de projeto de lei que disponha sobre a criação de fundo municipal compete ao Chefe do Poder Executivo, conforme os arts. 8º, 10, 60, II, d, 82, II, III e VII, 149, III e § 4º, I, e 154, IX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria.
3. A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral reforça a inconstitucionalidade da norma impugnada, pois a Lei em questão predetermina parâmetros de gestão de um fundo e vincula o Executivo a uma determinada forma de organização administrativa.
4. A inconstitucionalidade formal também se manifesta sob a ótica da sistemática orçamentária constitucional, pois o art. 149 da Constituição Estadual estabelece que a lei dos orçamentos anuais é de iniciativa privativa do Poder Executivo, incluindo os fundos municipais.
5. A natureza meramente autorizativa da lei não afasta o controle concentrado de constitucionalidade, pois a norma contém determinações concretas que interferem na organização e gestão administrativas.
6. A sanção do Chefe do Poder Executivo não convalida o vício de iniciativa, que é insanável e contamina a lei de maneira integral.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 4.669/2023, do Município de Tramandaí, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, II, d, 82, II, III e VII, 149, III e § 4º, I, e 154, IX, todos da Constituição Estadual, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 19 de março de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE LUIS DALL AGNOL, Desembargador Relator**, em 25/03/2026, às 19:18:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009743440v8** e o código CRC **9f310383**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE LUIS DALL AGNOL

Data e Hora: 25/03/2026, às 19:18:54

5333950-55.2025.8.21.7000

20009743440 .V8