



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO  
Montenegro Cidade das Artes**



**PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO LEGISLATIVO**

Análise do Projeto de Lei – Criação do Programa de Inclusão

Trata-se de projeto de lei que tem por objetivo dispor sobre a inclusão do Programa de Inclusão Política, no município de Montenegro.

A mensagem justificativa informa que:

O presente Projeto partiu de sugestão legislativa, apresentada em conformidade ao artigo 76, § 3º, inciso I, do Regimento Interno, pelos alunos do curso de direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

A inclusão política é um princípio fundamental de uma sociedade democrática e deve ser garantida a todas as pessoas, buscando superar as barreiras. Imagina como seria incrível se todos pudessem ter suas vozes ouvidas, se todos respirassem a chance de contribuir com ideias, opiniões e soluções para os problemas que enfrentamos, visto que o projeto busca trazer união entre as pessoas, com o intuito de estimular a participação na sociedade, em prol dos interesses locais, mostrando que a opinião dos montenegrinos tem relevância para os representantes.

Todos nós merecemos ser representados, ter nossas necessidades atendidas e nossos direitos protegidos. A política de inclusão é um passo nessa direção fundamental. Ela nos lembra que cada indivíduo tem uma perspectiva única e valiosa a oferecer, que nossas diferenças nos enriquecem e que juntos podemos construir um futuro melhor para todos.

Portanto, um projeto de lei de inclusão política é um verdadeiro ato de empatia, solidariedade e justiça. É uma forma de promover a igualdade de oportunidades e garantir que ninguém seja deixado para trás. Vamos abraçar essa ideia e lutar por uma sociedade onde todos tenham espaço para participar e prosperar.

Relatei.

O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Nesse mesmo sentido, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Analisando os fatores principiológicos previstos na Carta Magna, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Diante de tal regramento conceitual, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo pode inquinar o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Ultrapassado tal ponto, verifica-se que o presente Projeto de Lei, por mais interessante que seja o seu conteúdo, ao legislar sobre a inserção de tal Programa junto ao município (sem sequer indicar de forma assertiva como e quem realizaria a ação de forma efetiva), editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Tenho que, no caso em análise, o projeto de lei padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

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

[...]

Tal matéria, salvo melhor juízo, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Casa Legislativa tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Por essa ótica, entendo que houve pela Casa Legislativa a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, 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;**

[...]

E as decisões emanadas pelo egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul caminham no mesmo sentido, como se observa:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.108/2003 E 7.646/2016. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA. IMPLEMENTAÇÃO. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. 1. A regulamentação do sistema viário municipal e a criação de programa que imponha a alocação de recursos, serviços e servidores da Administração Pública são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, pois dizem respeito à gestão administrativa e ao funcionamento da Administração municipal. Arts. 8º e 60, II, alíneas 'a' e 'd', da Constituição Estadual. 2. Afiguram-se inconstitucionais as Leis Municipais 4.108/2003 e 7.646/2016 do Município de Santa Cruz do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, que regulamentaram a circulação e condução de veículos de tração animal, no perímetro urbano do Município, e criaram Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, impondo atribuições à Administração Pública. Incidente de arguição de inconstitucionalidade julgado procedente.(Petição Cível, Nº 70085747475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 20-04-2023)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE INFORMAL DITA "MÃES CRECHEIRAS". PROGRAMA CRECHE DOMICILIAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (NOMODINÂMICA). VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. A Lei Municipal n. 6.629, de 14 de setembro de 2018, do Município de Pelotas, de iniciativa da Câmara Municipal, que instituiu o Programa Creche Domiciliar, visando à regulamentação da atividade das "mães crecheiras", que prestam cuidados, em domicílio, a crianças de 0 (zero) a 05 (cinco) anos de idade, em turno integral ou contraturno, contém vício de inconstitucionalidade formal (nomodinâmica). A Câmara Municipal não poderia ter legislado sobre matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal, no que diz com a regulamentação de atividade laboral informal, com vinculação à exigência de treinamento específico a ser prestado pelas Secretarias Municipais, criando-lhes, assim, novas atribuições. Dessa forma, o ato normativo impugnado invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal ao ter disciplinado matéria nitidamente administrativa, com impacto na estrutura da administração municipal, violando, especialmente, os artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. No mais, considerando a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa ora reconhecida – que acarretará o efeito buscado pela Chefe do Executivo Municipal com esta ação –, desnecessário o exame a respeito da inconstitucionalidade material também alegada. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085661866, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 17-02-2023). Assunto: Direito Público. Processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Pelotas. Câmara Municipal. Programa Creche Domiciliar. Instituição. Atividade informal "mães crecheiras". Regulamentação. Chefe do Poder Executivo Municipal. Competência privativa. Invasão. CE de 1989, art-60, inc-II, let-d, art-82, inc-III, inc-VII. Violação. LM-6.629 de 2018 do Município de Pelotas. Inconstitucionalidade formal. Declaração. Pedido. Procedência. Assunto: Direito Público. Processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Pelotas. Câmara Municipal. Programa Creche Domiciliar. Instituição. Atividade informal "mães crecheiras". Regulamentação. Chefe do Poder Executivo Municipal. Competência privativa. Invasão. CE de 1989, art-60, inc-II, let-d, art-82, inc-III, inc-VII.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Violação. LM-6.629 de 2018 do Município de Pelotas. Inconstitucionalidade formal. Declaração. Pedido. Procedência. Data de Julgamento: 17-02-2023 Publicação: 20-03-2023

A decisão que segue é muito semelhante ao caso telado, como se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que "Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências". A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea "d", 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea "b", da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**  
**Montenegro Cidade das Artes**



de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Presente Projeto de Lei, com fundamento na inconstitucionalidade material.

Por conseguinte, então, nos termos do que prevê o art. 19, § único, inciso V, alínea "a", a saber:

Art. 19. O Presidente é o representante legal da Câmara em suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativa e diretiva de todas as atividades internas.

Parágrafo único. Compete privativamente ao Presidente:

V – Quanto às proposições:

a) Mandar arquivar ou devolver as que sejam manifestadamente inconstitucionais;

Diante dos fatos acima narrados, recomenda-se a determinação do arquivamento do presente Projeto de Lei, por ser manifestamente inconstitucional.

Montenegro/RS, 22 de junho de 2023.

**Adriano Bergamo**

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961