



PARECER PRÉVIO N. 270/2023

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que determina a aplicação de 5% (cinco por cento) dos recursos anuais do Município destinados à publicidade para campanhas de combate à violência contra a mulher.

O projeto foi apregoadado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

O tema do projeto é de interesse local, atraindo a incidência do art. 30, I, da Constituição Federal, que define competência legislativa do Município para tratar da matéria.

Inobstante, com a devida vênia, entende-se que o projeto possui vício de iniciativa, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação, uma vez que versa sobre matéria orçamentária, com a determinação de aplicação de percentual dos recursos anuais do Município em despesas com publicidade para campanhas de combate à violência contra a mulher.

A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “b”^[1]), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 149^[2]) e com o disposto no art. 116, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre^[3], permite concluir que a imposição de obrigação de aplicação de percentual dos recursos orçamentários municipais com determinada despesa é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à matéria eminentemente orçamentária.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

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.^[4]

Além disso, a proposta em análise, ao abordar temática pertinente ao funcionamento e organização da Administração Pública, fere diretamente o princípio da separação, harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal^[5] e nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul^[6].

Nessa toada decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em situações análogas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE *INICIATIVA* DA CÂMARA DE VEREADORES QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, §1º, II, letra 'b') estabelece competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a *iniciativa* de lei que trate de matéria orçamentária. Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da *arrecadação* dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, 'a destinação de recursos' para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 23-04-2018).

ADIN. São Leopoldo. Art 60 da Lei Orgânica Municipal, que *destina* 5% (cinco por cento) de seus *recursos* orçamentários para programa na área habitacional. Viabilidade do controle constitucional de dispositivo da lei Orgânica Municipal. Vício de *iniciativa*. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com o auxílio dos secretários, a elaboração da lei do Orçamento. Vedação de vinculação de receita e despesa. Paralelo com a Constituição Federal. Precedentes do Tribunal de Justiça e do STF. Percentual estabelecido pelo Legislativo limita a ação do Poder Executivo, a quem cabe a conveniência e a oportunidade na *destinação* de verbas. Afronta ao princípio da independência entre os Poderes, com usurpação da competência privativa. ADIN julgada procedente, por ofensa aos arts. 82, XI e 149, III da Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006430334, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 06-10-2003).

Ainda assim, seria viável, caso seja do interesse da Edil proponente, a transmutação do Projeto de Lei em proposição de Indicação, seguindo o que dispõe o art. 96, § 7º, do Regimento Interno deste Legislativo[7].

Ante o exposto, em exame preliminar, entendo que o projeto padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a obstar a sua regular tramitação, ressalvada a possibilidade de alteração do PLL em Proposição de Indicação (art. 96, §7º, do RI).

É o parecer.

[1] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e **orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. (grifou-se)

[2] 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.

[3] Art. 116. Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

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

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

[6] 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.

[7] Art. 96. **Indicação é a proposição que tem por finalidade sugerir à União, ao Estado ou ao Município a realização, no âmbito do Município de Porto Alegre, de atos de gestão, de políticas públicas e projetos que lhes sejam próprios.**

§ 1º. A Indicação deverá ser encaminhada ao Setor de Protocolo da Câmara Municipal de Porto Alegre e distribuída à Comissão Permanente com maior afinidade com a matéria, para sua manifestação. (NR)

§ 2º (REVOGADO).

§ 3º (REVOGADO).

§ 4º (REVOGADO).

§ 5º. Em caso de a Comissão Permanente à qual foi distribuída se manifestar pela sua aprovação, a Indicação será encaminhada ao destinatário, mediante ofício da Presidência, acompanhado de cópia da proposição e da referida manifestação. (NR)

§ 6º. Quando da votação, será permitido o encaminhamento, nos termos deste Regimento.

§ 7º. **O autor de qualquer Projeto de Lei em tramitação poderá, a qualquer momento, requerer a sua transformação em Indicação.** (Grifou-se).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 04/04/2023, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0532760** e o código CRC **7184BAA8**.