



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

Parecer nº 004/2025

Projeto de Lei nº 009/2025, que “Dispõe acerca da instituição do Festival Nativista Marco de Pampa, no Município de Sant'Ana do Livramento, e dá outras providências”. Constitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, fls. 05, datada de 18/02/2025, acerca do PL 119/2024, que 009/2025, que “Dispõe acerca da instituição do Festival Nativista Marco de Pampa, no Município de Sant'Ana do Livramento, e dá outras providências”. Recebida a solicitação de parecer em 20/02/2025. Autuado e rubricado até fls. 05.

Inicialmente, refira-se que a ementa é por demais elucidativa acerca da temática da proposição, instituição de festival em âmbito municipal.

Os festivais de música são eventos culturais que, ao longo das últimas décadas, têm exercido uma importante função na celebração da música, na valorização de artistas e na construção de identidades culturais, inclusive, fomentando o turismo¹.

Preceitua a Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

¹ CF/88. Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.



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

Prosseguindo:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Na mesma linha, a Constituição Estadual:

Art. 220. O Estado estimulará a cultura em suas múltiplas manifestações, garantindo o pleno e efetivo exercício dos respectivos direitos bem como o acesso a suas fontes em nível nacional e regional, apoiando e incentivando a produção, a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Parágrafo único. É dever do Estado proteger e estimular as manifestações culturais dos diferentes grupos étnicos formadores da sociedade rio-grandense.

*Art. 221. Constituem direitos culturais garantidos pelo Estado:
I - a liberdade de criação e expressão artísticas;*

Art. 228. O Estado colaborará com as ações culturais dos Municípios, devendo aplicar recursos para atender e incentivar a produção local e para proporcionar o acesso da população à cultura de forma ativa e criativa, e não apenas como espectadora e consumidora.

Por sua vez, a Lei Orgânica:

Art. 203. O Poder Público Municipal estimulará o desenvolvimento da Cultura, em suas múltiplas manifestações, garantindo o pleno exercício dos direitos culturais dos diferentes grupos étnicos que compõem a comunidade santanense, bem como o acesso às suas fontes, em todos os níveis, apoiando e



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

incentivando a produção, a valorização e a difusão das manifestações culturais, observando o disposto nas Constituições Federal e Estadual.

Em tese, mostra-se a presença de interesse local, o que encontra permissivo junto à Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

“Especificamente em relação ao atual ordenamento, cabe ao Presidente da República, com exclusão de outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, e). Contudo, essa cláusula deve ser interpretada de forma restritiva, por conta de fatores históricos e dogmáticos. Não se pode nela ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas. Isso é assim porque o Legislativo tem a prerrogativa – e o dever – de concretizar os direitos fundamentais sociais, aos quais está constitucionalmente vinculado (art. 5º, § 1º). Dessa maneira, é possível defender uma interpretação da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 que seja compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas. O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração). Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”² [grifo nosso]

² LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS UMA PROPOSTA DE RELEITURA DO ART. 61, § 1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acesso em 20/02/2024.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

No que se refere à iniciativa parlamentar, importante mencionar o Tema 917 do STF, cuja tese foi fixada em sede de Repercussão Geral, publicação que se deu em 30/09/2016:

“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).”

Veja-se a ementa do ARE 878.911, paradigmático do Tema 917:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE 878.911 RG, relator ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016, DJe de 11/10/2016)

Para que tenha uma mais clara noção dos dispositivos mencionados, passa-se a transcrição dos mesmos junto à Constituição Federal:

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



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
- d) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

Na mesma linha, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

O entendimento atualmente predominante no Supremo Tribunal Federal, em linhas gerais, dita que uma lei de iniciativa parlamentar não fica viciada por inconstitucionalidade apenas ao criar uma despesa para o Poder Executivo. O que deve ser observado é o que diz respeito ao seu efeito sobre os órgãos e servidores do Poder Executivo, o que não se apresenta no caso sob análise.



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

Sobre o tema, aplicação do Tema 917, é o julgado exarado pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 917), “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)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

Entretanto, é de se observar que a pretensão envolve a necessidade de aporte de recursos financeiros, sob pena de que a pretensão, caso aprovada, não tenha efeitos práticos. O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria, se for o caso. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995).

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³⁴, é pela constitucionalidade do PL em voga, nº 009/2025.

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

Sant'Ana do Livramento, 24 de fevereiro de 2025.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

³ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.