



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

Parecer nº 011/2025

Projeto de Lei nº 084/2025, que “Dispõe sobre a concessão de auxílio financeiro a atletas, artistas, estudantes e equipes que representem o Município de Sant'Ana do Livramento em eventos esportivos, artísticos, culturais e de educação”. Constitucionalidade. Tema 1097 do STF. Condicionado à necessidade de emenda modificativa.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo vereador Gilbert Gisler, fls. 20, datado de 13/2025, acerca do PL nº 084/2025, que “Dispõe sobre a concessão de auxílio financeiro a atletas, artistas, estudantes e equipes que representem o Município de Sant'Ana do Livramento em eventos esportivos, artísticos, culturais e de educação”. Recebida a solicitação de parecer em 19/08/2025. Autuado e rubricado até fls. 20.

Inicialmente, cabe referir 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

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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 no Tema em apreço, 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 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)

) 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;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

- 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.*

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)*

Na mesma linha:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.394/2019, DE BOSSOROCA/RS, QUE INSTITUIU O PATROCÍNIO, POR EMPRESAS, DE UNIFORMES ESCOLARES DA REDE

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. Tendo sido outorgada procuração com poderes específicos para ataque da norma objurgada na ADI pelo Senhor Prefeito Municipal ao Procurador que firmou a inicial, não há falar em vício na representação em razão de não ter o Chefe do Poder Executivo Municipal firmado a petição. Vício não verificado. Preliminar rejeitada. DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE. A lei municipal que instituiu o patrocínio, por empresas, de uniformes escolares da rede municipal de ensino, não contém inconstitucionalidade, formal ou material. 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)”. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082528704, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 27-11-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.707/2018, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA-RS. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. I - Lei Municipal nº 3.707/2018, do município de Guaíba, que institui o Programa Matrícula Transparente. II - Suscitada preliminar de inépcia da petição inicial em face da não indicação, pelo proponente, do preceito da Constituição Estadual supostamente violado. A norma da Constituição Federal apontada como



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

parâmetro, todavia, consiste em norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Em igual sentido, tem-se que o contexto narrado permite a perfeita compreensão do suposto vício de inconstitucionalidade combatido. Assim, eventual imprecisão nos fundamentos jurídicos não impede o conhecimento do pedido apropriadamente formulado, haja vista que a causa de pedir da Ação Direta de Inconstitucionalidade é aberta. Preliminar de inépcia da petição inicial não acolhida. III - No caso concreto, não se trata de regra que disponha acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de educação no âmbito da municipalidade. Em verdade, o diploma legal combatido limita-se a impor metodologia de divulgação dos atos estatais, a fim de permitir ao cidadão um controle mais estreito das práticas da Administração. Assim, a norma guerreada corporifica o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente imposto de exercer o controle externo da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285938, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 15-04-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.616/2017, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS. NORMA QUE NÃO INTERFERE NO CONTEÚDO DO SERVIÇO DE SAÚDE, TAMPOUCO NA FORMA DE SUA PRESTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRECEITO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075477570, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 09/04/2018)

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,



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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

O entendimento esboçado, 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, via de regra, é o que diz respeito ao seu efeito sobre os órgãos e servidores do Poder Executivo.

No que se refere a possível ausência de receitas para eventual aplicação prática da lei criada, é o entendimento esboçado pelo TJ/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas dependências das escolas públicas municipais. 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de segurança pública nas escolas, assegurando condições de segurança aos alunos da rede municipal de ensino. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XLX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexistência da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra. Ação direta julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228006-38.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 13/03/2020) [grifo nosso]


A análise contábil anexa ao projeto demonstra a sua viabilidade, com um estudo de impacto financeiro e uma estimativa de beneficiários e valores. No entanto, a ausência de recursos financeiros não torna a lei inconstitucional, mas sim ineficaz. O projeto afirma que a concessão efetiva condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira. Isso significa que a lei, uma vez aprovada, só poderá ser implementada quando houver verba disponível no orçamento municipal para esse fim, garantindo o equilíbrio fiscal e orçamentário do Município.

Porém, é de se ressaltar a necessidade de emenda modificativa junto ao §3º do art. 4º, que faz que remissão equivocada ao art. 10, o que deverá ser objeto de adequação.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹², é pela constitucionalidade do PL nº 084/2025, com a ressalva expressamente indicada.

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, 22 de agosto de 2025.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

¹ STF. MS 24073.

² 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.