



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

Parecer nº 006/2026

Emenda ao Projeto de Lei nº 108/2025, que “Institui o Programa de Escolas Cívico-Militares, no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento e cria 06 (seis) cargos de Instrutor de Escola Cívico-Militar”. Inconstitucionalidade. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Limites ao poder de emenda parlamentar. Sanção. Insubsistência de convalidação de vício formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Dagberto Reis, acerca da emenda apresentada pelo Vereador Elso Leonel Silva Alvienes, ao PL nº 108/2025, que “Institui o Programa de Escolas Cívico-Militares, no âmbito do município de Sant'Ana do Livramento e cria 06 (seis) cargos de Instrutor de Escola Cívico-Militar”. Autuado e rubricado até fls. 70. Recebida a solicitação de parecer em 22/05/2026.

A emenda proposta modifica o projeto original ao substituir uma das vagas de instrutor pela função de gestor em escolas cívico-militares, ajustando a estrutura de cargos e remunerações. Essa alteração visa incluir novas atribuições de coordenação, supervisão e avaliação das atividades no ambiente escolar. Segundo a justificativa parlamentar, a medida aprimora a organização do projeto e, simultaneamente, gera uma leve redução nos custos mensais previstos.

Todavia, a emenda sob exame não se limita à disciplina programática da política pública. Ela ingressa diretamente em matéria de organização administrativa e funcional do Poder Executivo, pois altera cargos, quantitativos, atribuições e padrões remuneratórios vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

Por simetria constitucional, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

autárquica, aumento de remuneração, servidores públicos, regime jurídico e organização administrativa. No plano federal, essa matriz encontra-se no art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição Federal, aplicável, por simetria, aos Estados e Municípios quando se trate de organização do Executivo e regime funcional de seus servidores:

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)*

Ainda, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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 CF/88 e nesta Constituição.

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:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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.

O art. 63, I, da Constituição Federal também veda aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que limita o poder de emenda parlamentar em proposições sujeitas à iniciativa reservada:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

O Poder Legislativo possui competência para deliberar, aperfeiçoar e emendar proposições legislativas. Contudo, em projetos de iniciativa reservada do Executivo, esse poder de emenda não é absoluto. A admissibilidade da emenda depende, cumulativamente, de pertinência temática com o projeto original e de ausência de invasão da matéria constitucionalmente reservada, especialmente quando envolver organização administrativa, atribuições de órgãos, regime jurídico de servidores, criação ou transformação de cargos e aumento ou redefinição remuneratória.

No caso concreto, a emenda ultrapassa os limites admissíveis do poder de emenda. Não se trata de simples correção de redação, técnica legislativa ou ajuste formal. A proposta parlamentar redesenha a estrutura funcional concebida pelo Executivo, substituindo um cargo de Instrutor por um cargo de Gestor, atribuindo-lhe funções próprias e alterando a tabela remuneratória.

A criação do cargo de Gestor, ainda que por substituição quantitativa de um cargo de Instrutor, representa alteração qualitativa da estrutura administrativa. O cargo possui nomenclatura própria, atribuições específicas e padrão remuneratório diferenciado. A emenda, portanto, não apenas reorganiza a redação do projeto: ela introduz nova solução administrativa no âmbito de órgão do Executivo.



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

Esse tipo de alteração interfere diretamente na esfera de reserva administrativa do Prefeito, a quem compete definir, originariamente, a estrutura necessária à execução de suas políticas públicas, o desenho dos cargos vinculados à Administração, as atribuições funcionais e o respectivo padrão remuneratório.

As alterações incidem diretamente sobre o padrão remuneratório dos servidores, matéria que está sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Ainda que a justificativa sustente redução global do impacto financeiro mensal, o vício não se restringe à existência ou inexistência de aumento global de despesa. O problema jurídico principal é a ingerência parlamentar em matéria funcional e remuneratória reservada ao Executivo.

A orientação do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que projetos relativos a servidores públicos, criação de cargos, regime jurídico, estrutura administrativa e remuneração submetem-se à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. O Tema¹ 686 da repercussão geral fixou a tese de que há reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos e que são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de iniciativa reservada. Registre-se que a sanção do Chefe do Executivo não convalida usurpação de iniciativa:

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

¹ “Tese: I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).”



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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) [grifo nosso]

O Tema² 917 do STF, por sua vez, estabelece que não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos públicos nem do regime jurídico de servidores. Essa tese, entretanto, não favorece a validade da emenda sob exame; ao contrário, confirma sua inadequação, pois a emenda trata precisamente de estrutura administrativa, atribuições funcionais e regime remuneratório de cargos vinculados ao Executivo.

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).”



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

Eventual aprovação do projeto com a emenda e posterior sanção pelo Prefeito não suprem o vício formal.

A iniciativa reservada não protege apenas a concordância final do Chefe do Executivo, mas o próprio devido processo legislativo constitucional. A reserva de iniciativa confere ao Executivo a prerrogativa institucional de deflagrar, desde a origem, o processo legislativo em matérias que envolvam sua estrutura administrativa, seus servidores, seus cargos e seus padrões remuneratórios.

Se o Legislativo, por emenda, altera substancialmente essa conformação, criando cargo diverso, modificando atribuições e redefinindo padrão remuneratório, o vício ocorre no processo de formação da norma. A sanção posterior não retroage para transformar a emenda parlamentar em iniciativa válida do Executivo.

Assim, ainda que o Prefeito concorde politicamente com a alteração ao sancionar a lei, a norma permanecerá vulnerável a controle de constitucionalidade por vício formal de iniciativa e violação à separação dos Poderes.

A justificativa da emenda afirma que a alteração reduziria o impacto financeiro mensal originalmente previsto. Essa circunstância, se confirmada tecnicamente, poderia afastar, em tese, a alegação específica de aumento global de despesa. Contudo, não afasta o vício de iniciativa.

Além disso, a alteração remuneratória proposta por emenda parlamentar exige cautela adicional, porque modifica padrões de vencimento e redistribui remuneração entre cargos. O Legislativo não pode, sob o fundamento de redução global de despesa, reclassificar cargos, alterar padrões ou estabelecer nova arquitetura remuneratória de servidores do Executivo.

Caso o Executivo entenda conveniente a alteração, o caminho juridicamente adequado é o encaminhamento de mensagem retificativa, substitutivo ou novo projeto pelo próprio Prefeito, acompanhado da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando aplicável.




Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Diante do exposto, o parecer, de caráter opinativo³⁴, nos limites da solicitação, é pela inconstitucionalidade da emenda apresentada, por vício formal de iniciativa, uma vez que a proposta parlamentar altera matéria de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Sant'Ana do Livramento, 26 de maio de 2026.


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.