



PARECER Nº 126/2025

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE ORIGEM DO PODER LEGISLATIVO / AUXÍLIO FINANCEIRO A ALUNOS DA REDE MUNICIPAL / CUSTEIO DE DESPESAS COM VIAGENS / CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES / PROCEDIMENTOS DO PODER EXECUTIVO / COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO / INCONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 65/2025, de autoria do Vereador Mario Sérgio Stramosk, que “autoriza o Poder Executivo municipal a conceder auxílio financeiro para custeio de despesas de educandos da rede municipal em atividades de estudo e representação educacional.”

Extrai-se da proposição legislativa, que o autor pretende disciplinar o custeio de viagens a alunos da rede municipal de ensino, em eventos com finalidade educacional, científica, tecnológica, cultural ou de representação.

Ademais, a proposição também regulamenta quais tipos de auxílio poderão ser custeados, além de expor os procedimentos internos a serem adotados na concessão do auxílio e na prestação de contas.



Por fim, em que pese o caráter de “autorização” da proposição, qualquer lei, uma vez produzindo efeitos, tem natureza autoexecutória, ou seja, impondo, no caso, uma obrigação aos envolvidos.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

Inicialmente cumpre salientar que a Lei Orgânica Municipal estabelece que é competência privativa do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e o funcionamento dos órgãos da administração pública. Senão vejamos:

“Art. 22.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da

administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (ELO 010/02)”

Percebe-se então, que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.



Conforme preceituado alhures, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela ordem legal.

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

Desta feita, percebe-se que a situação tratada nestes autos invade essas hipóteses taxativamente tipificadas, de reserva de iniciativa do Poder Executivo, vez que estabelece atribuições a serem cumpridas pela Secretaria Municipal de Educação, e por conseguinte, ao Poder Executivo, no custeio de despesas de viagens aos alunos da rede municipal.

Nesse sentido, há de se destacar a distinção entre as funções do Poder Legislativo e do Poder Executivo:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. (Direito municipal brasileiro, 15 ed., 2006)



A regulamentação dos eventos nos quais o Município poderá custear despesas com alunos, bem como os tipos de despesa (alimentação, Ingresso, estadia), além dos procedimentos internos com concessão e prestação de contas, acabam representar ingerência indevida e viola o princípio constitucional da separação de poderes

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento em diversos julgados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidência do Supremo Tribunal Federal — Ministra Carmem Lúcia: “5. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1.

À Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 29).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores



desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4288. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. DJ 29.06.2020)

O legislador, em que pese a ótima intenção em garantir aos alunos da rede municipal a possibilidade de participarem, com concessão de auxílio, de eventos com finalidade educacionais, científica e culturais, esta impondo ao Executivo atos ordinariamente seus, contrariando dispositivo constitucional.

Também, não se pode olvidar que o projeto em comento, apesar de simplesmente autorizar o Poder Executivo, impõe o dever de cumprimento legal. É que a autorização em uma lei, não tem caráter facultativo, mas sim impositivo, devendo tal proposta, nesse caso, partir do Chefe do Poder Executivo.

Na definição de Sérgio Resende de Barros:

“Autorizativa é a ‘lei’ que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo. Tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.”

Não se pode, obviamente, autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira lei didática, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II).



Desse modo, é preciso evitar que o Legislativo, para escapar de uma possível inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, incida em outra, sem qualquer efeito prático.

Até porque, cabe elucidar que o próprio Supremo Tribunal Federal - STF, reiterou a tradicional jurisprudência pela inconstitucionalidade de tais atos legislativos autorizativos, baseando-se na reserva constitucional de iniciativa legislativa:

“A alegação de não usurpação de competência pela Assembleia Legislativa, dado o caráter meramente autorizativo da lei, não pode ser ouvida, sob pena de subversão da disciplina constitucional da separação de poderes e insulto ao art. 2º da Constituição Federal. É que, como bem aponta SÉRGIO RESENDE DE BARROS:

“A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares”.

(Pleno, ADI nº 3.176/AP, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe de 5.8.2011

Ainda, no mesmo sentido, decisão que reitera tal pensamento, julgando inconstitucional as leis que apenas “autorizam” o Poder Executivo:

"Creio que a declaração de inconstitucionalidade faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não podem autorizar' podem existir e vigor". (ADI nº 1136, rel. Min. EROS GRAU, j. 16.8.2006).



Face ao exposto, nos termos aqui explanados, independentemente do caráter meritório do nobre edil, carece a presente matéria, no entendimento dessa Procuradoria, de condições legais e constitucionais para dar seu prosseguimento.

Finalizando, salienta-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I do R.I) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente.

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179 do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados nas Comissões Permanentes.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 65/2025**, que de autoria do Vereador Mario Sérgio Stramosk, que “autoriza o Poder Executivo municipal a conceder auxílio financeiro para custeio de despesas de educandos da rede municipal em atividades de estudo e representação educacional.”

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 15 de agosto de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757

[Assinado Digitalmente]