



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Cidreira
Gabinete do Prefeito

Ofício nº 152/2025-SEMA

Cidreira, 06 de outubro de 2025.

VETO TOTAL Nº. 004/2025
PROCESSO: 7519

Senhor Presidente:

Vimos pelo presente, nos termos do Artigo 64, § 1º, da Lei Orgânica do município de Cidreira, apresentar VETO TOTAL ao Projeto de Lei que “Institui o Programa PROSPORT CIDREIRA-Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Paradesporto, e dá outras providências”, pelas razões a seguir expostas.

O Projeto de Lei em tela foi submetido à análise da Procuradoria Jurídica, que exarou o Parecer nº 506/2025, opinando pela imposição de veto total, tendo em vista tratar-se de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, afrontando o disposto no art. 60 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como, o disposto nos artigos 49, 72 e 104 da Lei Orgânica Municipal.

O vício se apresenta caracterizado, tendo em vista que não compete ao Legislativo Municipal a iniciativa para tratar sobre Matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, além do que, o Projeto de Lei em comento impõe a geração de despesas orçamentárias e financeiras permanentes ao Município, cujo orçamento anual também compete ao Executivo, além de vincular tributos fora das exceções previstas no artigo 167, inciso IV da Constituição Federal, o que também é inconstitucional.

Por tais razões, amparado no Parecer Jurídico nº 506/2025 (anexo), impõe-se ao Executivo Municipal VETAR integralmente o Projeto de Lei, permanecendo na expectativa de seu acolhimento por essa Casa.

Atenciosamente,


GILBERTO DA COSTA SILVA
Prefeito Municipal

Ao Excelentíssimo Senhor
Ver. Evânio Couto Carneiro
Presidente da Câmara Municipal
CIDREIRA/RS



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CIDREIRA

19/09/25

LEI MUNICIPAL Nº

***“EMENTA – INSTITUI O PROGRAMA PROSPORT
CIDREIRA – PROGRAMA MUNICIPAL DE
INCENTIVO AO ESPORTE E PARADESPORTO, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.***

**O PREFEITO MUNICIPAL DE CIDREIRA, ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL.**

**FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
APROVOU E EU SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE**

LEI:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Cidreira, o Programa ProSport Cidreira, com a finalidade de fomentar, incentivar e garantir o acesso de crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência e idosos à prática do esporte e do paradesporto, como ferramenta de inclusão social, promoção da saúde, educação e desenvolvimento humano.

Art. 2º O ProSport Cidreira será estruturado nos seguintes eixos de atuação:

- I – Bolsa Atleta e Paratleta;
- II – Esporte nas Comunidades;
- III – Formando Talentos;
- IV – Mulheres em Movimento;
- V – Juventude em Movimento;
- VI – Esporte e Trabalho;
- VII – Esporte e Cidadania nas Escolas;
- VIII – Viva Melhor – Esporte na Terceira Idade;
- IX – Apoio às Escolinhas Esportivas Comunitárias.

Art. 3º O Programa poderá ser executado por meio de:

- I – Repasse de auxílio financeiro a atletas e paratletas inscritos;
- II – Oferta de atividades esportivas por meio de parcerias com entidades, ONGs ou profissionais habilitados;
- III – Editais públicos de incentivo a projetos;
- IV – Articulação com secretarias municipais e órgãos estaduais/federais;
- V – Apoio direto ou indireto às escolinhas esportivas locais, inclusive com fornecimento de materiais, estrutura e capacitação de instrutores.

Art. 4º O Programa poderá ser financiado por meio de:

- I – Dotações orçamentárias do Município previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- II – Convênios com a União, o Estado ou entidades privadas;
- IV – Doações ou patrocínios de pessoas físicas ou jurídicas, inclusive com incentivos fiscais, quando regulamentados;

EVANILDO COUTO CARNEIRO

Presidente do Legislativo



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CIDREIRA**

VI – Recursos oriundos de fundos públicos vinculados à área do esporte, quando instituídos;
VII – Recursos provenientes da retenção de tributos federais de competência do Município, como os 10% do IRRF, conforme legislação federal e decisões judiciais.

Art. 5º Esta Lei complementa e atualiza as disposições da Lei Municipal nº 2.337/2017, que institui o Programa Bolsa Atleta de Cidreira.

Art.6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CIDREIRA, EM

GILBERTO DA COSTA SILVA
Prefeito Municipal

Registre-se e publique-se.

GILMAR DA COSTA SILVA
Secretário de Administração

EVANIO COUTO CARNEIRO
Presidente do Legislativo

EVANIO COUTO CARNEIRO



Parecer: 506/2025

Para: Secretaria Municipal de Administração

Assunto: Projeto de Lei que "Institui o Programa ProSport Cidreira – Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Paradesporto"

1) DO RELATÓRIO

O presente expediente foi encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração a esta Procuradoria, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta do Projeto de Lei que "Institui o Programa ProSport Cidreira – Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Paradesporto", oriundo do Poder Legislativo.

Considerando os limites do parecer jurídico, a análise ficará adstrita aos aspectos legais do expediente, com base nas informações que instruem o processo em exame.

É o breve relatório.

1

2) PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de adentrar no mérito da análise do processo, é importante destacar que o parecer jurídico não tem caráter vinculante (nem deveria ter), mas meramente opinativo, orientando o Gestor sobre os aspectos jurídicos do procedimento, sem adentrar no mérito das escolhas, pois não há poder decisório por parte da Procuradoria Municipal. Conforme destaca Marçal Justen Filho:

"O parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O assessor Jurídico não é investido de poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa."





Por conseguinte, o poder decisório é do administrador público, que, ao ponderar os critérios de oportunidade, conveniência e interesse público, orientado por um parecer jurídico, resolverá sobre o processo. Dito isso, passa-se à análise jurídica.

3) DO MÉRITO

3.1 Da competência do Município em legislar sobre o objeto legislativo

A Secretaria Municipal de Administração solicitou análise e manifestação desta Procuradoria quanto à legalidade do Projeto de Lei que “Institui o Programa ProSport – Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Paradesporto, e dá outras providências”, oriundo do Poder Legislativo.

Inicialmente, observa-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) confere aos Municípios competência para atuar no fomento ao esporte e ao paradesporto, com base em uma interpretação sistemática de seus dispositivos. O artigo 24, inciso IX, ao atribuir competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto, permite que os Municípios, ainda que não estejam expressamente listados nesse dispositivo, exerçam função normativa de natureza suplementar, especialmente quando se trata da regulamentação e execução local dessas políticas. Nesse ponto, a Carta Magna dispõe:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Na sequência, cumpre destacar que o artigo 217 reconhece o desporto como direito de todos, atribuindo ao Poder Público o dever de promovê-lo e incentivá-lo em suas diferentes manifestações. Assim, estabelece a CF/88:



Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:

- I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- III – o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;
- IV – a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

Por sua vez, o artigo 30, incisos I e II, reforça a competência municipal ao atribuir-lhe a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, quando necessário. Nesse sentido, prevê a Constituição:

3

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, conjugando-se tais dispositivos, depreende-se que o Município possui competência para instituir políticas públicas voltadas ao incentivo do esporte e do paradesporto, não apenas como exercício de sua autonomia local, mas também como cumprimento do dever constitucional de efetivar direitos sociais previstos na CF/88.

3.2 Das vícios insanáveis no texto legislativo





Apesar do respaldo constitucional, o Projeto de Lei em exame apresenta algumas lacunas. O artigo 3º prevê ações a serem desenvolvidas, mas não especifica a natureza de cada benefício, nem fixa valores máximos de auxílio ou critérios objetivos de seleção dos beneficiários. Tais omissões comprometem a observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no artigo 37 da CF/88.

Quanto às fontes de financiamento previstas no **art. 4º**, cabe observar o seguinte:

O **Inciso I** prevê que os recursos advirão de dotações constantes da LOA, PPA e LDO. Nesse contexto, é importante destacar que a Constituição, em seu art. 167, I, proíbe o início de programas sem previsão orçamentária:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; (Grifo nosso)

4

Assim, a execução do programa só seria viável se houvesse dotação orçamentária específica. Embora o STF já tenha assentado que a falta de previsão não invalida a lei, **tal omissão inviabiliza sua aplicação no exercício financeiro em curso.**

Além disso, o art. 113 do ADCT exige que proposições que impliquem despesas obrigatórias ou renúncia de receita sejam acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário





e financeiro.

Portanto, a ausência desse estudo inviabiliza a execução imediata do programa. Embora o STF reconheça que tal ausência não gera inconstitucionalidade da lei em si, ela constitui **vício formal** que impede a aplicação do programa no exercício financeiro em questão, conforme reconhecido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6102:

A inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não implica inconstitucionalidade da lei concessiva de vantagem ou aumento de remuneração a servidores públicos (artigo 169, § 1º, CRFB), mas impede a aplicação da lei no respectivo exercício financeiro. STF. Plenário. ADI 6.102/RR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 21/12/2020. (grifos nossos)

5

O **Inciso VII**, por sua vez, dispõe sobre a utilização do produto do IRRF incidente sobre pagamentos feitos pelo Município, suas autarquias e fundações. Nesse ponto, o STF, ao julgar o Tema 1130 de Repercussão Geral, consolidou que essa receita pertence ao próprio Município, nos termos do art. 158, I, da CF:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Tema 1130 - Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente



sobre valores pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços.

Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal. STF. Plenário. RE 1293453/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 8/10/2021 (Repercussão Geral – Tema 1130) (Info 1033).

No entanto, o art. 167, IV, da Constituição Federal veda a destinação vinculada de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na própria Constituição, como saúde, educação e repartição constitucional de receitas, conforme transcrito:

6

Art. 167. São vedados:

IV - 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 manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Dessa forma, qualquer vinculação de tributos fora dessas exceções é



inconstitucional, não podendo ser considerada na programação orçamentária do Município. Assim, a criação de nova hipótese de vinculação por lei municipal exporia a norma ao risco de inconstitucionalidade material.

3.3 Do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade)

A previsão constitucional da separação dos Poderes, instituída no Art. 2º da Constituição Federal, assim como o Art. 2º, §1º da Lei Orgânica Municipal, são peças basilares que dispõem sobre a repartição de poderes e por conseguinte a manutenção do Estado Democrático de Direito, sendo vedada delegação de atribuições entre si, sob pena de interferência entre os poderes.

Neste sentido, cabe-nos, à luz da Lei Orgânica Municipal, referirmos as competências legiferantes do Legislativo Municipal:

Art. 49- Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:
I - legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituição da União e do Estado, e por esta Lei Orgânica;

II - votar:

- a) o Plano Plurianual;
- b) as Diretrizes Orçamentárias;
- c) os Orçamentos anuais;**
- d) as metas prioritárias;
- e) o Plano de auxílio e subvenção;
- f) as Posturas Municipais.

7

Encontramos no Art. 72 da Lei Orgânica Municipal, em seu inciso III, que compete privativamente ao Prefeito *“iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei”*, incluindo-se objeto legislativo que disponha sobre leis orçamentárias.

Art. 72 Compete privativamente ao Prefeito:

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei



Art. 104 – Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

I – o Plano Plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais. (grifamos).

Inobstante, em razão do princípio da simetria constitucional, encontramos texto semelhante na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Veja-se que o Texto Constitucional, consequentemente a Constituição Estadual e a Lei Orgânica estabelecem a forma, rito e iniciativa do processo legislativo. Em algumas hipóteses, há a reserva de possibilidade de início do processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Nesses casos tem-se a *iniciativa reservada* ou *privativa*, exceções que não devem ser ampliadas por via interpretativa. Em outras palavras, conforme Mendes e Gonet (2020), a iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado¹.

Apresentados os aspectos de competências e iniciativa legislativa, tem-se espécie de *determinação reflexa* de atribuições pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Embora não atribua especificamente a alguma Secretaria ou Departamento a execução do programa criado, inexoravelmente, acaba por fazê-lo. Situação esta que, *per si*, configura *violação ao pacto federativo* e vício de competência. A violação a iniciativa legislativa gera *vício de constitucionalidade formal*, isto é, inconstitucionalidade do projeto

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 1209.



de lei ora analisado, posto que iniciado pelo Poder Legislativo enquanto a competência é atribuída ao Poder Executivo.

Conquanto, a atribuição de execução, em razão do objeto legislativo, restaria à Secretaria de Turismo e Desporto, conforme dispõe o artigo 70, da Lei Municipal n.º 2180/2015 (Dispõe sobre a reestrutura organizacional da Prefeitura do Município Cidreira e estabelece as atribuições dos Órgãos da Administração Direta). Além do supracitado, sobreleva-se também a indeterminação de dotação orçamentária e imprevisibilidade de gastos, em contrariedade ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, assunto tratado no **subitem 3.2.**

4) DA CONCLUSÃO

Isto posto, diante das razões explanadas, ***opina-se pelo veto total do Projeto de Lei***, diante a existência dos vícios apontados, recomendando-se que na situação em tela, onde há as previsões de criação de despesas orçamentárias (sem a indicação específica de dotação orçamentária decorrente do objeto tratado), imposição de atribuições às Secretarias que devam executar o projeto, que se faça por iniciativa do Poder Executivo Municipal, e não pelo Poder Legislativo, em razão de **vício de constitucionalidade formal**.

De igual forma, afigura-se também vício de **constitucionalidade material**, conquanto qualquer vinculação de tributos fora das exceções previstas no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal é *inconstitucional*, não podendo figurar na programação orçamentária municipal.

É o parecer.

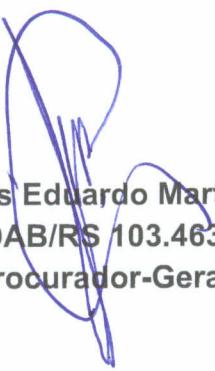
À consideração superior.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



Cidreira, 03 de outubro de 2025.


Carlos Eduardo Martinez
OAB/RS 103.463
Procurador-Geral