



Memorando 046/2026



De: **Juliano André Heisler** Setor: **1.3 - Procuradoria - Geral do Município**

Despacho: **20- 046/2026**

Para: **1 - GABINETE DO PREFEITO**

Assunto: **Minuta de projeto de lei - Fundo Municipal do Esporte**

Encantado/RS, 18 de Setembro de 2026

ASSESSORIA JURÍDICA

Parecer 773-AJE/2026 Bottom of Form

Interessado: Gabinete do Prefeito – Município de Encantado/RS **Assunto:** Análise de constitucionalidade formal e material das Emendas nº 001/2026, nº 002/2026 e nº 003/2026 ao Projeto Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 027/2026.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica a constitucionalidade das Emendas Aditivas nº 001/2026, nº 002/2026 e nº 003/2026, aprovadas pela Câmara Municipal de Vereadores de Encantado durante a tramitação do Projeto Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 027/2026, de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

O projeto originário cria o Conselho Municipal do Esporte – CONESP e o Fundo Municipal do Esporte – FUNESP, institui o Selo “Empresa Amiga do Esporte” e o Programa de Incentivo ao Esporte “Vem Ser Encantado”, disciplina a concessão de apoio financeiro a atletas e equipes, autoriza adequações no PPA, LDO e LOA e estabelece regras de gestão e execução da política pública municipal de esporte.

As emendas parlamentares interferem, em síntese, na gestão do FUNESP, nas modalidades e valores dos benefícios, nos critérios de seleção dos beneficiários e nas limitações para atletas e equipes que também sejam contemplados por emendas impositivas.

A análise deve ser realizada sob dois planos distintos: **constitucionalidade formal**, especialmente quanto aos limites do poder parlamentar de emenda em projeto de iniciativa do Chefe do Executivo; e **constitucionalidade material**, relativamente à compatibilidade do conteúdo aprovado com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a utilização dos recursos públicos.

É o relatório.

II – DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR

A circunstância de o projeto ser de iniciativa do Poder Executivo não impede, por si só, sua alteração pelo Legislativo. O poder de emenda constitui prerrogativa inerente à função legislativa.

Contudo, em se tratando de projeto submetido à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelece duas limitações fundamentais: **(a) a emenda deve possuir pertinência temática com o projeto originário; e (b) não pode provocar aumento da despesa prevista na proposição encaminhada pelo Executivo.**

O Tema 686 da repercussão geral reafirma especificamente a inconstitucionalidade formal de emenda parlamentar que implique aumento de despesa em projeto submetido à iniciativa reservada do Chefe do Executivo.

Mais recentemente, o STF voltou a enfatizar que emendas dessa natureza devem observar simultaneamente a pertinência temática e as limitações financeiras, inclusive a exigência de estimativa do impacto orçamentário quando efetivamente criem ou ampliem despesas.

Sob esse parâmetro, passa-se à análise individual das três emendas.

III – EMENDA Nº 001/2026

A Emenda nº 001/2026 acrescenta dois parágrafos ao art. 25. O primeiro estabelece que, nas competições em dupla, a dupla será equiparada a atleta individual para fins de concessão do benefício. O segundo determina que o teto previsto no caput seja **dobrado para fins de concessão de auxílio às equipes** previstas no art. 24, II.

O projeto encaminhado pelo Executivo estabelecia expressamente que o auxílio seria fixado entre **R\$ 1.100,00 e R\$ 3.600,00**, sem estabelecer teto diferenciado para equipes.

A primeira alteração – equiparação das duplas ao atleta individual – não apresenta, isoladamente, vício material evidente. Trata-se de critério de enquadramento do beneficiário que possui direta pertinência temática com o programa instituído pelo projeto.

Situação distinta ocorre com o **§ 2º proposto**, que dobra o teto do auxílio para as equipes.

O Poder Executivo encaminhou proposição estabelecendo como limite máximo da política pública R\$ 3.600,00 por benefício. A emenda parlamentar autoriza que determinada categoria receba até **R\$ 7.200,00**, ampliando diretamente a obrigação financeira potencial assumida pelo FUNESP.

Há, portanto, interferência objetiva sobre o dimensionamento econômico da política pública originalmente concebida pelo Executivo.

O fato de o art. 27 condicionar a concessão à disponibilidade orçamentária e financeira do FUNESP não elimina integralmente a questão constitucional, porque o parâmetro jurisprudencial considera também se a emenda amplia a despesa autorizada pelo projeto de iniciativa reservada. O projeto condiciona os benefícios à disponibilidade do Fundo, mas simultaneamente estabelecia teto individual de R\$ 3.600,00.

Nessa perspectiva, **há fundamento jurídico relevante para reconhecimento de inconstitucionalidade formal do § 2º acrescentado ao art. 25**, por aumento potencial da despesa prevista em projeto de iniciativa do Executivo, em confronto com o art. 63, I, da Constituição Federal, aplicado aos entes subnacionais por simetria. A jurisprudência do STF considera formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que, em projeto de iniciativa reservada, ampliem a despesa originalmente prevista.

Materialmente, a diferenciação entre atletas individuais e equipes poderia ser justificada pelo maior número de beneficiários e pelos custos coletivos, conforme argumentado pelos vereadores. O problema central, portanto, não é a finalidade da diferenciação, mas **a forma parlamentar pela qual foi introduzida a ampliação financeira**.

Assim, quanto à Emenda nº 001/2026, **recomenda-se veto parcial especificamente ao dispositivo que dobra o teto financeiro para equipes**, sem prejuízo da possibilidade de manutenção do § 1º, caso seja tecnicamente possível a cisão do texto para fins de veto.

IV – EMENDA Nº 002/2026 – ALTERAÇÃO DO ART. 15

A Emenda nº 002/2026 apresenta conteúdo mais abrangente.

Em primeiro lugar, modifica o art. 15 para estabelecer que a gestão do FUNESP permanecerá sob responsabilidade da Secretaria do Turismo, Cultura e Esporte, porém “sob a fiscalização do CONESP e observadas, dentro do possível, as opiniões formuladas pelo mesmo”.

O texto encaminhado pelo Executivo já determinava que a gestão seria da Secretaria, sob fiscalização do Conselho, além de prever relatório semestral de execução financeira e física.

A expressão acrescentada – “observadas, dentro do possível, as opiniões formuladas” – possui caráter predominantemente programático e não transfere formalmente a gestão do Fundo ao Conselho. Interpretada como simples dever de consideração das manifestações do órgão colegiado, não se identifica, nesse ponto específico, invasão substancial da competência administrativa do Executivo.

Há, entretanto, deficiência de técnica normativa, pois a expressão “**dentro do possível**” é **juridicamente indeterminada** e pouco acrescenta ao caráter consultivo e fiscalizador que o próprio projeto já atribui ao CONESP. Não se identifica, todavia, inconstitucionalidade material autônoma suficiente apenas por essa razão.

V – EMENDA Nº 002/2026 – ALTERAÇÃO DAS MODALIDADES DO PROGRAMA

A mesma emenda substitui as expressões “Bolsa Atleta” e “Bolsa Equipe” por “**Pró-Atleta**” e “**Pró-Equipe**”, preservando substancialmente a destinação das modalidades.

A alteração é essencialmente terminológica e mantém absoluta pertinência temática com o objeto do projeto. Não se verifica aumento de despesa ou interferência constitucionalmente relevante na estrutura administrativa.

Neste aspecto, **não se identifica vício formal ou material de constitucionalidade**.

VI – EMENDA Nº 002/2026 – CRIAÇÃO DE CRITÉRIOS OBRIGATÓRIOS NO ART. 26

O ponto mais sensível da Emenda nº 002/2026 encontra-se na modificação do art. 26.

O projeto original atribuía à Secretaria do Turismo, Cultura e Esporte a regulamentação dos critérios de elegibilidade, processo de seleção e prestação de contas.

A Câmara introduziu seis regras que deverão necessariamente ser observadas pelo regulamento: limite anual de benefícios; proibição para competições municipais; preferência, em caso de limitação orçamentária, segundo níveis de competição; possibilidade de preferência conforme desempenho esportivo; consideração da constância e tempo de participação; e sanção para atletas e equipes envolvidos em “confusões, brigas entre outros que possam afetar a boa imagem do Município”, com devolução dos valores e impedimento por mais dois anos.

Os incisos I a V estabelecem critérios substantivos diretamente vinculados à política pública instituída pelo projeto. Não criam nova estrutura administrativa nem, aparentemente, aumentam a despesa. Em sentido contrário, alguns restringem as hipóteses de concessão.

A jurisprudência constitucional não impede o Legislativo de participar da definição normativa de uma política pública. A reserva de administração não pode ser interpretada como exclusividade absoluta do Executivo sobre toda disciplina material relacionada à execução administrativa. O STF reconhece que nem toda lei que repercute administrativamente invade competência privativa do Executivo.

Por isso, **os incisos I a V não apresentam, em princípio, inconstitucionalidade formal manifesta**, embora reduzam a margem regulamentar inicialmente conferida pelo Executivo.

Situação substancialmente diferente verifica-se no **inciso VI**.

A norma permite sancionar atletas ou equipes envolvidos em “confusões, brigas entre outros que possam afetar a boa imagem do Município”, impondo **devolução dos valores recebidos e impedimento por mais dois anos**.

Aqui existe problema de constitucionalidade material.

A expressão “confusões” e, especialmente, a fórmula aberta “entre outros que possam afetar a boa imagem do Município” não definem com precisão suficiente a conduta passível de sanção. Trata-se de regime sancionatório administrativo que produz efeitos patrimoniais – devolução de recursos – e restrição futura ao acesso a benefício público.

Incidem, portanto, os princípios da **legalidade, segurança jurídica, tipicidade mínima da conduta sancionável, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa**, decorrentes dos arts. 5º, II, LIV e LV, e 37, caput, da Constituição.

Não se mostra constitucionalmente adequado permitir que conceitos extremamente abertos, como “confusão” ou comportamento capaz de “afetar a boa imagem do Município”, constituam isoladamente fundamento para devolução integral dos recursos e exclusão por dois anos.

Além disso, a redação não estabelece procedimento administrativo, gradação da penalidade, necessidade de demonstração de culpa, relação entre a conduta e a representação esportiva do Município, ou garantia expressa de defesa.

Por essas razões, **recomenda-se veto ao inciso VI introduzido no art. 26**, por vício material relacionado à segurança jurídica, legalidade sancionatória, devido processo legal e proporcionalidade.

Nada impediria que o Executivo encaminhasse posteriormente disciplina mais precisa sobre infrações praticadas durante competições custeadas pelo Município, assegurando procedimento administrativo, contraditório, ampla defesa e proporcionalidade das consequências.

VII – EMENDA Nº 003/2026

A Emenda nº 003/2026 acrescenta § 2º ao art. 26, estabelecendo:

“Os beneficiários de emendas impositivas aprovadas na Lei Orçamentária não poderão captar no máximo 50% dos valores previstos no Capítulo IV da presente Lei, observado o ano-calendário de pagamento dos benefícios.”

Conforme sua justificativa, a intenção declarada é impedir concentração dos recursos públicos e permitir que atletas ou equipes já contemplados por emendas impositivas recebam apenas 50% do incentivo ordinariamente disponível pelo programa.

Sob o aspecto financeiro, a norma **não aumenta despesa**. Ao contrário, limita a possibilidade de acumulação de recursos públicos.

Também possui pertinência temática com o projeto, porque disciplina diretamente critérios para concessão dos incentivos esportivos.

Não se identifica, portanto, o mesmo vício formal financeiro existente na duplicação do teto promovida pela Emenda nº 001.

Há, contudo, questão material relevante.

A distinção entre beneficiários que receberam recursos provenientes de emenda impositiva e aqueles que não os receberam necessita possuir **justificação objetiva e razoável** para atender ao princípio da isonomia.

Nesse aspecto, a finalidade explicitada pela própria Câmara – ampliar a distribuição dos recursos e impedir concentração dos incentivos em poucos atletas ou equipes – constitui fundamento racionalmente relacionado à diferenciação. A norma não exclui totalmente quem recebeu emenda impositiva, mas reduz o benefício adicional a 50%.

Não se evidencia, portanto, incompatibilidade material manifesta com o princípio da igualdade.

A redação, contudo, apresenta evidente impropriedade: afirmar que os beneficiários “**não poderão captar no máximo 50%**” gera contradição semântica. Pela justificativa e pelo restante do documento, fica claro que a intenção é estabelecer que “**poderão captar, no máximo, 50%**” ou que “**não poderão captar valor superior a 50%**”.

Trata-se primordialmente de problema de técnica legislativa, cuja correção deve ser avaliada conforme as possibilidades juridicamente admitidas no momento de sanção/autógrafo, sem alteração substancial da vontade legislativa.

Há ainda necessidade de interpretar “beneficiários de emendas impositivas” exclusivamente como aqueles efetivamente contemplados com recursos no mesmo exercício, conforme sugere a referência ao “ano-calendário de pagamento”. A simples indicação nominal em emenda orçamentária que não tenha sido executada não deveria, em interpretação constitucionalmente adequada, produzir redução do benefício.

Com essas ressalvas, **não se identifica inconstitucionalidade formal ou material manifesta na Emenda nº 003/2026.**

VIII – CONSIDERAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Importa registrar que o simples fato de as emendas modificarem escolhas formuladas pelo Executivo **não é suficiente para caracterizar inconstitucionalidade.**

O STF reconhece expressamente o poder parlamentar de emenda mesmo em projetos sujeitos à iniciativa reservada. Os limites constitucionais encontram-se, fundamentalmente, na pertinência temática, na vedação ao aumento da despesa nos casos constitucionalmente protegidos e na impossibilidade de introduzir conteúdo que invada matéria submetida à reserva específica de iniciativa ou de administração.

Também é relevante observar que eventual **sanção do Prefeito não sana vício formal de iniciativa ou excesso no exercício do poder de emenda.** A jurisprudência atual do STF rejeita a ideia de convalidação do vício pela posterior aquiescência do Chefe do Executivo.

Por isso, a análise deve ocorrer previamente à sanção.

IX – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria entende que as três emendas possuem **pertinência temática** com o Projeto Substitutivo nº 01 ao PL nº 027/2026, pois todas incidem sobre a gestão ou concessão dos incentivos esportivos instituídos pela proposição. A questão constitucional concentra-se, portanto, no conteúdo específico de determinados dispositivos.

Quanto à **Emenda nº 001/2026**, não se identifica vício relevante na equiparação da dupla ao atleta individual. Contudo, o dispositivo que **dobra de R\$ 3.600,00 para R\$ 7.200,00 o teto do auxílio destinado às equipes** amplia o limite financeiro concebido pelo Executivo e apresenta relevante incompatibilidade com a vedação constitucional ao aumento de despesa mediante emenda parlamentar em projeto sujeito à iniciativa reservada, recomendando-se **VETO PARCIAL ao § 2º acrescentado ao art. 25.**

Quanto à **Emenda nº 002/2026**, não se identifica vício constitucional suficiente na alteração terminológica de Bolsa Atleta/Bolsa Equipe para Pró-Atleta/Pró-Equipe, tampouco, em princípio, nos critérios objetivos dos incisos I a V acrescentados ao art. 26. A alteração do art. 15 também pode ser preservada, interpretando-se a manifestação do CONESP como consultiva e fiscalizatória, sem vinculação da decisão administrativa. Entretanto, o **inciso VI do art. 26 deve ser objeto de VETO**, diante da excessiva abertura das condutas sancionáveis e da ausência de disciplina mínima do procedimento, contraditório, ampla defesa e proporcionalidade das sanções.

Quanto à **Emenda nº 003/2026**, não se identifica inconstitucionalidade formal ou material manifesta na limitação a 50% do benefício para quem, no mesmo exercício, já tenha sido efetivamente contemplado por emenda impositiva, por se tratar de regra restritiva de acumulação e distribuição dos recursos. Recomenda-se, contudo, correção da impropriedade redacional “não poderão captar no máximo 50%”, preservando-se inequivocamente o sentido de que o beneficiário **“poderá captar, no máximo, 50% dos valores previstos no Capítulo IV”.**

Assim, **opina-se pela sanção das disposições constitucionalmente preserváveis e pelo veto parcial dos dispositivos especificamente apontados**, devendo as razões de veto enfatizar, conforme o caso, a violação aos limites constitucionais do poder de emenda parlamentar e aos princípios da legalidade, segurança jurídica, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e proporcionalidade.

É o parecer.

Encantado /RS, 18 de setembro de 2026.

JULIANO ANDRÉ HEISLER

OAB\RS 69.978

Heisler Sociedade Individual de Advocacia

CNPJ nº 29.998.018\0001-03.

—
Juliano André Heisler

OAB/RS 69.978

Prefeitura de Encantado - Rua Monsenhor Scalabrini, 1047, Centro CEP: 95960-000

Impresso em 05/10/2026 09:55:49 por Mariana Dalla Vecchia - Agente Administrativo Auxiliar





Memorando 046/2026



PREFEITURA MUNICIPAL
ENCANTADO

De: **Juliano André Heisler** Setor: **1.3 - Procuradoria - Geral do Município**

Despacho: **22- 046/2026**

Para: **2 - SECRETARIA DE GOVERNANÇA**

Assunto: **Minuta de projeto de lei - Fundo Municipal do Esporte**

Encantado/RS, 01 de Outubro de 2026

PARECER JURÍDICO COMPLEMENTAR AO PARECER Nº 2026-AJE-773

Interessado: Gabinete do Prefeito – Município de Encantado/RS

Assunto: Projeto Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 027/2026 – Emenda Aditiva nº 003/2026 – correção de interpretação constante do parecer anterior.

I – RELATÓRIO

Retornam os autos para análise complementar da **Emenda nº 003/2026**, tendo a Administração apontado corretamente que o Parecer nº 2026-AJE-773 interpretou de forma inadequada o alcance do dispositivo aprovado pela Câmara Municipal.

A Emenda nº 003/2026 estabelece que:

“Os beneficiários de emendas impositivas aprovadas na Lei Orçamentária poderão captar no máximo 50% dos valores previstos no Capítulo IV da presente Lei, observado o ano-calendário de pagamento dos benefícios.”

É o relatório.

II – DA CORREÇÃO DO PARECER ANTERIOR

O Parecer nº 2026-AJE-773 estava errado quanto à interpretação da Emenda nº 003/2026.

No parecer anterior, a disposição foi tratada como se estabelecesse limitação relacionada à acumulação dos benefícios ou ao montante global recebido pelo atleta ou equipe.

Essa interpretação não corresponde ao texto efetivamente aprovado.

A Emenda nº 003 estabelece regra objetiva e distinta: **o atleta ou equipe que for beneficiário de emenda impositiva poderá captar, no âmbito do Programa Vem SER Encantado, no máximo 50% do valor previsto para sua categoria no Capítulo IV.**

Portanto, se o limite ordinário de determinada categoria for de R\$ 10.000,00, o beneficiário de emenda impositiva poderá captar pelo Programa, naquele ano-calendário, **até R\$ 5.000,00.**

O valor recebido por meio da emenda impositiva não integra esse cálculo. Não há soma, compensação ou abatimento entre os dois benefícios. A condição de beneficiário da emenda impositiva é apenas o fato jurídico que faz incidir a redução do teto de captação do Programa para 50%.

Nesse ponto, fica expressamente retificada a fundamentação do Parecer nº 2026-AJE-773.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE

A correção da interpretação, contudo, **não altera a conclusão anteriormente adotada quanto à constitucionalidade da Emenda nº 003/2026.**

A emenda parlamentar guarda pertinência temática direta com o Projeto de Lei, pois disciplina os limites financeiros do próprio Programa Vem SER Encantado.

Também não produz aumento de despesa pública. Ao contrário, restringe o teto de captação de determinada categoria de beneficiários.

O Supremo Tribunal Federal admite emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada do Executivo desde que haja pertinência temática e não resulte aumento da despesa prevista na proposição. O Tema 686 da repercussão geral estabelece a inconstitucionalidade das emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de iniciativa reservada, situação que não ocorre no presente caso.

A própria jurisprudência do STF sintetiza os limites do poder de emenda parlamentar justamente na necessidade de afinidade com a proposição original e na vedação ao aumento da despesa pública.

Assim, **a Emenda nº 003/2026 não apresenta vício de constitucionalidade formal ou material identificado nesta análise.**

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta **ASSESSORIA JURÍDICA EXTERNA – AJE reconhece e corrige o erro de interpretação constante do Parecer nº 2026-AJE-773.**

A interpretação correta da Emenda nº 003/2026 é a seguinte:

o beneficiário de emenda impositiva aprovada na Lei Orçamentária poderá captar pelo Programa Vem SER Encantado, no mesmo ano-calendário, no máximo 50% do valor ordinariamente previsto para sua categoria no Capítulo IV.

Fica, portanto, **retificada a fundamentação do parecer anterior exclusivamente nesse ponto.**

Mantém-se, entretanto, sua conclusão jurídica quanto à constitucionalidade da Emenda nº 003/2026, uma vez que a alteração possui pertinência temática e não aumenta a despesa pública prevista no projeto.

Não há, assim, fundamento jurídico-constitucional para veto da Emenda nº 003/2026.

É o parecer complementar.

—
Juliano André Heisler

OAB/RS 69.978

