

Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 2.657/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga (SP)** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e correção técnico-legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 278/2025, de iniciativa parlamentar, que institui, nas escolas da rede pública municipal, o “Programa de Enfrentamento à Crise Climática”, com foco em competência legislativa, iniciativa e utilização de recursos previstos no art. 3º da proposição.

II. Análise técnica

O projeto cria programa no âmbito da rede municipal de ensino, com objetivos voltados a melhorias de infraestrutura física das escolas (climatização, ventilação, telhados, arborização e acesso à água potável), prevendo, de forma autorizativa, possíveis fontes de financiamento (FNDE, FUNDEB, dotações próprias e convênios), sem criar órgãos, cargos ou alterar estrutura administrativa.

No tocante à competência legislativa, a matéria insere-se claramente no âmbito do interesse local e da suplementação da legislação federal e estadual em educação e meio ambiente, nos termos do **art. 30, I e II, da Constituição Federal**, bem como da competência municipal na oferta da educação infantil e do ensino fundamental (**art. 211, § 2º, da Constituição Federal**) e do dever comum de proteção ao meio ambiente (**art. 225 da Constituição Federal**).

A instituição de programa municipal de enfrentamento da crise climática no ambiente escolar, com diretrizes gerais, está alinhada a essas competências e não invade campos de competência legislativa privativa da União ou do Estado.

Quanto à iniciativa parlamentar, a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (exemplificada no **art. 61, § 1º, da Constituição Federal**) é taxativa, não podendo ser ampliada por interpretação extensiva. O Supremo Tribunal Federal tem afirmado o caráter exaustivo desse rol:

TEMA 1070 — STF, RE 1.151.237/SP (repercussão geral)

art. 61 da Constituição-numerus clausus -, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação [...]

Assim, preservada essa moldura, vigora a regra da iniciativa concorrente, admitindo-se projetos de lei de autoria parlamentar que criem obrigações ao Executivo e gerem despesa, desde que não alterem a estrutura administrativa, as atribuições de órgãos ou o regime jurídico de servidores.

A jurisprudência reconhece, porém, hipóteses de inconstitucionalidade formal quando leis de iniciativa parlamentar disciplinam de modo detalhado a organização administrativa ou programas de execução tipicamente gerencial, subordinando diretamente a atuação da Administração. Exemplo é a lei estadual alagoana que criou programa de leitura de jornais em sala de aula, reputada inconstitucional por usurpar a organização administrativa:

A Constituição e o Supremo — art. 61, § 1º, II, e

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o [...]

Nessa hipótese, a lei interferia diretamente na condução pedagógica e na organização dos serviços educacionais pela Administração.

Em contrapartida, tribunais vêm reconhecendo a validade de leis municipais de iniciativa parlamentar que estabelecem obrigações de fornecer infraestrutura em escolas, sem mexer em estrutura de órgãos ou regime de pessoal. No tema das câmeras de monitoramento em escolas, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul afastou vício de iniciativa em leis de origem parlamentar:

TJRS — ADI (Município de Vacaria), Lei municipal nº 4.508/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI MUNICIPAL Nº 4.508/2019. CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. DESPESA NÃO PREVISTA EM LEI ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA.

TJRS — ADI (Lei municipal nº 6.704/2019)

INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA

MUNICIPAL. PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS.

O entendimento consolidado, em linha com o Tema 917 do STF, é que leis dessa natureza podem gerar despesas e impor obrigações de fazer ao Executivo, desde que não inovem em matéria de estrutura administrativa ou regime de servidores.

Aplicando esses parâmetros ao PLO nº 278/2025, verifica-se que a proposição:

- a) não cria órgãos, cargos ou funções e não altera a estrutura da Secretaria de Educação ou de outras pastas;
- b) não dispõe sobre regime jurídico, remuneração ou atribuições de servidores;
- c) limita-se a instituir um programa e elencar objetivos de natureza material (climatização, reformas, arborização, acesso à água), deixando à discricionariedade técnico-administrativa do Executivo a forma de execução, o cronograma, as prioridades entre unidades e os meios concretos de implementação.

Nessas condições, não se caracteriza violação ao princípio da separação dos poderes, nem vício de iniciativa parlamentar. Trata-se de fixação legislativa de políticas públicas e diretrizes de infraestrutura escolar, admitida na moldura constitucional e compatível com os precedentes acima, inclusive os que tratam de instalação de equipamentos em escolas por lei de origem parlamentar.

Quanto ao art. 3º, deve-se analisar a regularidade da indicação de fontes de recursos. A Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de modo que leis de iniciativa parlamentar não podem impor consignação obrigatória de dotações ou reordenar o orçamento de forma vinculatória. O STF já reconheceu vício de iniciativa em leis que, de forma detalhada, instituem programas com exigência de dotação específica:

A Constituição e o Supremo — art. 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Lei do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Polo Estadual da Música Erudita. Estrutura e atribuições de órgãos e secretarias da administração pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo.

Nesses casos, a lei parlamentar interfere diretamente na elaboração da

proposta orçamentária, o que é vedado.

No texto ora analisado, entretanto, o art. 3º tem caráter meramente autorizativo, ao dispor que os recursos “poderão ser obtidos” por meio de determinados fundos (FNDE, FUNDEB), além de outras fontes orçamentárias próprias e convênios. Não há fixação de percentuais mínimos, nem determinação de inclusão compulsória de dotações de valor certo na LOA ou de remanejamento entre programas, limites que a jurisprudência considera inconstitucionais quando impostos por iniciativa parlamentar.

A redação não impede que o Executivo, ao elaborar o orçamento e seus programas de trabalho, defina a oportunidade e a conveniência da alocação de recursos, cabendo à Câmara o controle por ocasião da apreciação das peças orçamentárias.

Do ponto de vista material, as despesas descritas no art. 2º (melhoria de infraestrutura física, climatização, telhados, arborização, sistemas de água) enquadram-se como gastos típicos de manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente quando voltados à estrutura física de unidades escolares. A utilização de transferências do FNDE e de recursos vinculados à educação, inclusive os geridos sob a lógica do FUNDEB, para obras e instalações nas escolas é compatível com a finalidade educacional, desde que observadas:

- a) as normas específicas de aplicação de cada fundo (resoluções e portarias federais pertinentes);
- b) os percentuais mínimos constitucionais de gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- c) as diretrizes do Plano Municipal de Educação e da legislação orçamentária local.

Como o dispositivo apenas faculta essas fontes de financiamento, a efetiva utilização de recursos do FUNDEB ou de programas do FNDE dependerá sempre da aderência aos respectivos regulamentos e da previsão nas leis orçamentárias de iniciativa do Executivo, não havendo, por si só, irregularidade jurídica na indicação.

Sob o prisma da técnica legislativa, o texto é simples e objetivo. Para reforçar a compatibilidade com o regime orçamentário e com a autonomia administrativa do Executivo, recomenda-se, caso a Câmara entenda oportuno, pequenos ajustes redacionais, por exemplo:

- a) acrescentar, ao art. 1º, parágrafo ou dispositivo prevendo que a implementação do programa observará a disponibilidade orçamentária e financeira e o planejamento educacional do Município;

b) no art. 3º, explicitar que a utilização de recursos dos fundos federais e do FUNDEB observará a legislação federal específica e a legislação orçamentária municipal vigente.

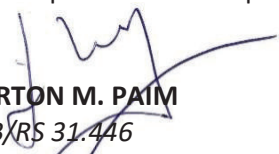
Tais ajustes não são condição para a constitucionalidade, mas melhoram a clareza quanto aos limites da atuação administrativa e à sujeição do programa ao ciclo orçamentário.

III. Conclusão

Conclui-se que o Município detém competência legislativa para instituir o “Programa de Enfrentamento à Crise Climática” nas escolas da rede pública e que o PLO nº 278/2025, de iniciativa parlamentar, não viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo nem o princípio da separação dos poderes, pois não cria órgãos, não altera estrutura administrativa nem regula regime de servidores, limitando-se a fixar objetivos gerais de infraestrutura escolar.

A indicação, em caráter autorizativo, de possíveis fontes de recursos (FNDE, FUNDEB, dotações próprias e convênios) é juridicamente regular, desde que a efetiva aplicação observe a legislação específica de cada fundo e as normas orçamentárias. O projeto é, portanto, formal e materialmente viável, recomendando-se apenas ajustes redacionais pontuais, se assim entender a Comissão.

O IGAM permanece à disposição.


EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor/Revisor Jurídico do IGAM