

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

## Orientação Técnica IGAM nº 3.212/2026.

### I. Relatório.

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade, iniciativa e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 10/2026, de autoria parlamentar, que institui o Programa Municipal de Inclusão Digital e Acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos no âmbito do Município.

### II. Análise técnica.

A matéria tratada no projeto insere-se no âmbito do interesse local e dos direitos sociais, de modo compatível com a competência municipal. A Lei Orgânica de Ibitinga estabelece que compete ao Município prover o que disser respeito ao bem estar da população e à proteção de pessoas com deficiência e idosos, bem como suplementar a legislação federal e estadual pertinente:

#### **Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 4º**

Art. 4º. Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I-Legislar sobre assuntos de interesse local;

II-Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VI-Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII-Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

#### **Lei Orgânica do Município de Ibitinga, arts. 178, 183 e 228**

Art. 178 Os Poderes Públicos Municipal e Estadual garantirão o direito à saúde mediante:

[...]

II-acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis;

[...]

IV-atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

Art. 183 Compete ao Município sempre que possível nos termos da lei, além de outras atribuições:

[...]

II-a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante, especialmente, ações referentes à:

[...]

f) saúde da criança e do adolescente;

g) saúde dos portadores de deficiências;

[...]

Art. 228 O Município dispensará proteção especial à família e assegurará condições morais, físicas e sociais indispensáveis ao seu desenvolvimento, segurança e estabilidade.

[...]

§ 2º A lei disporá sobre a assistência aos idosos, à maternidade e aos excepcionais.

§ 3º Compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual dispondo sobre a proteção à infância, à juventude e às pessoas portadoras de deficiência, garantindo-lhes o acesso a logradouros, edifícios públicos e veículos de transporte coletivo.

Portanto, a instituição de programa municipal voltado à inclusão digital de pessoas com deficiência e idosos, como política pública complementar à legislação federal (Estatuto do Idoso e Lei Brasileira de Inclusão), está dentro da competência legislativa municipal.

Quanto à iniciativa, a regra no âmbito municipal é a iniciativa concorrente dos vereadores para matérias de interesse local e políticas públicas, ressalvadas as hipóteses de iniciativa reservada ao Prefeito (estrutura administrativa, regime jurídico de servidores, criação de cargos, matérias orçamentárias estritas etc.), que são exceções interpretadas restritivamente.

O projeto em exame não cria órgãos, cargos ou funções, não altera regime jurídico de servidores, não reorganiza a Administração nem interfere na elaboração de PPA, LDO ou LOA, limitando-se a instituir um programa e definir seus beneficiários e diretrizes gerais, com execução condicionada à viabilidade técnica, administrativa e orçamentária, o

que afasta vício de iniciativa.

A análise deve ser feita à luz da jurisprudência que veda a invasão da denominada “reserva da administração” e da separação de poderes. No precedente indicado, o TJSP declarou inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que, sob o pretexto de inclusão escolar, determinava de forma detalhada a implementação de método específico (ABA), designava órgão responsável e estruturava parcerias, caracterizando ingerência em atos de gestão:

**TJSP — Direta de Inconstitucionalidade 23476503320238260000**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.456, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2023, QUE AUTORIZA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INCLUSÃO ESCOLAR "ABA" PARA CRIANÇAS COM AUTISMO NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA – VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES – INVASÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. [...] Desnecessidade de autorização legislativa. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia invasão de competência administrativa e ofensa ao postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Violação ao art. 5º da Constituição Estadual. [...] Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração (art. 47, II e XIV, da CE). Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

Nesse julgado, o vício resultou do legislador ter definido “como” a política deveria ser executada, vinculando órgãos específicos, métodos e formas de gestão. No Projeto de Lei nº 10/2026, diversamente, o art. 1º apenas institui o Programa Municipal de Inclusão Digital e Acessibilidade e define, em termos genéricos, sua finalidade (promoção da inclusão digital por meio de estudos e ações voltadas à oferta de cursos de informática básica acessível).

O art. 2º apenas conceitua os beneficiários, remetendo à legislação federal, o que é adequado.

As diretrizes do art. 3º (oferta gratuita de cursos, uso de recursos de acessibilidade, capacitação de profissionais, adaptação de espaços físicos e promoção de autonomia) descrevem “o que se pretende” com a política pública, e não propriamente “como” a Administração deve organizar seus serviços, sobretudo porque:

- a) são formuladas como diretrizes gerais,
- b) estão expressamente condicionadas à “viabilidade técnica, administrativa e

orçamentária” e

c) não indicam órgão, unidade administrativa, número de turmas, carga horária, tipos específicos de equipamento ou a forma de contratação de pessoal ou parcerias.

Nessa moldura, o conteúdo se aproxima do padrão admitido pela jurisprudência que permite leis parlamentares instituidoras de políticas públicas em caráter programático, desde que preservada a gestão concreta pelo Executivo.

O art. 4º reforça essa preservação ao prever que o Poder Executivo “poderá utilizar” a estrutura física, recursos humanos e meios tecnológicos “que julgar convenientes e oportunos”, expressões que mantêm a discricionariedade administrativa e afastam comando imperativo sobre o modo de execução. O art. 5º explicita que a execução do programa não implica criação de cargos ou estruturas nem obrigação de despesa continuada e que será implementado progressivamente, conforme disponibilidade orçamentária e administrativa.

Tais cláusulas são importantes para demonstrar que a lei não está impondo aumento obrigatório de despesa ou reorganização da máquina pública, mas apenas autorizando e orientando a implantação da política quando houver espaço administrativo e orçamentário.

O art. 6º, ao prever que o Executivo “poderá, no que couber, regulamentar esta Lei exclusivamente para definir diretrizes operacionais”, também não viola a separação de poderes, pois não condiciona a eficácia da lei à edição de regulamento nem restringe indevidamente o poder regulamentar; apenas sinaliza que eventual regulamentação terá foco operacional.

Por técnica legislativa, recomenda-se suprimir o advérbio “exclusivamente”, para não parecer limitação formal desnecessária ao poder regulamentar, mas sua presença não é suficiente para caracterizar inconstitucionalidade.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, não há criação direta de despesa obrigatória nem renúncia de receita, o que distingue a situação daquela apreciada pelo STF no Tema 682, em que se vedou a iniciativa parlamentar para normas que implicam renúncia de receita e interferência na gestão fiscal do Executivo. O projeto condiciona a execução à legislação orçamentária vigente e à disponibilidade orçamentária, em harmonia com o regime de planejamento previsto na Lei Orgânica:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 128, §§ 6º a 8º

Art. 128. [...]

§ 6º O projeto da lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 8º Cabe à lei, com observância da legislação federal:

I-dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II-estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Em termos de técnica legislativa, o texto é claro, define adequadamente o objeto, o público alvo e as diretrizes, e já traz salvaguardas de separação de poderes e orçamentárias na própria justificção. Para reforçar a natureza de diretrizes e afastar qualquer dúvida quanto à ingerência em atos de gestão, é aconselhável apenas:

a) no art. 3º, substituir “A implementação das atividades relacionadas ao Programa deverá observar as seguintes diretrizes gerais” por formulação como “terá como diretrizes gerais as seguintes”, mantendo a expressão “sempre que houver viabilidade técnica, administrativa e orçamentária;” e

b) no art. 6º, suprimir o termo “exclusivamente”.

Tais ajustes são recomendáveis, mas não condicionam a constitucionalidade.

### **III. Conclusão.**

Conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 10/2026 é constitucional e legal, não apresenta vício de iniciativa nem afronta à separação de poderes, pois institui política pública em termos gerais, preservando a discricionariedade e a gestão do Poder Executivo e condicionando sua execução à viabilidade técnica e orçamentária.

Recomenda-se apenas, por técnica legislativa e para reforçar o caráter programático, ajustar a redação do art. 3º (de “deverá observar” para “terá como diretrizes”) e retirar o advérbio “exclusivamente” do art. 6º, podendo o projeto tramitar e



ser aprovado após tais aperfeiçoamentos redacionais.

O IGAM permanece à disposição.

*Cristiane Almeida Machado*

**CRISTIANE ALMEIDA MACHADO**

*Advogada, OAB/RS 123.896*

*Consultora Jurídica do IGAM*

*Rm Machado*

**ROGER ARAÚJO MACHADO**

*Advogado, OAB/RS 93.173B*

*Consultor Jurídico do IGAM*