

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.210/2026.

I. Relatório.

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e adequação técnica do Projeto de Lei Ordinária nº 15/2026, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa “Oportunidade Real” e diretrizes para um Banco Municipal de Oportunidades voltado a jovens em situação de vulnerabilidade social.

II. Análise técnica.

O objeto do projeto insere-se na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, especialmente em temas de políticas públicas sociais e de juventude. A própria Lei Orgânica municipal prevê essa competência ampla ao Município:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 4º, caput e incisos I e II

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;

[...]

O programa proposto, voltado à organização e divulgação de oportunidades de capacitação, estágio, trabalho e desenvolvimento pessoal para jovens vulneráveis, alinha-se também ao dever municipal de proteção à família, infância e juventude:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 228, caput, § 3º e § 4º, I e IV

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

[...]

§ 3º Compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual dispendo 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.

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, serão adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

I-amparo às famílias numerosas e sem recursos;

[...]

IV-colaboração com as entidades assistenciais que visem a proteção e educação da criança;

[...]

Sob o ângulo material, portanto, o tema é próprio da competência municipal e coerente com a Lei Orgânica, não havendo afronta à repartição constitucional de competências.

Quanto à iniciativa, o projeto é de autoria de vereadores e tem natureza programática e autorizativa. Não cria órgão, unidade administrativa, cargos ou funções, não altera estrutura da Administração, não fixa atribuições concretas a secretarias específicas, nem impõe execução de ações determinadas com detalhamento operacional. Os arts. 2º e 3º apenas enunciam objetivos e o rol de informações que o “Banco Municipal de Oportunidades” poderá reunir e divulgar.

O art. 4º reforça esse caráter facultativo ao prever que as ações “poderão ser desenvolvidas, conforme a disponibilidade administrativa e orçamentária, por meio das unidades competentes da Administração Municipal, observada a legislação vigente”.

A jurisprudência tem considerado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que, em matéria tipicamente administrativa (como saúde), definem políticas públicas concretas e vinculantes, alterando atribuições de órgãos ou impondo prestações específicas ao Executivo. Exemplo disso foi decisão do TJPR que invalidou lei municipal de iniciativa de vereador que obrigava o Executivo a fornecer kits de tratamento específico de saúde, por configurar ingerência na gestão administrativa e definição de política pública setorial.

No caso presente, ao contrário, o texto não desce a esse nível de detalhamento, não impõe metas quantitativas, nem obriga a criação de um novo serviço ou estrutura, limitando-se a autorizar o Executivo a organizar e divulgar, de forma articulada, oportunidades já existentes em diferentes programas e entidades.

Esse desenho respeita o princípio da separação de poderes: o Legislativo define diretrizes gerais e autoriza a criação de um instrumento de articulação (“Banco Municipal de Oportunidades”), deixando ao Executivo a decisão sobre se, quando e como implementá-lo, inclusive por meio de regulamento (art. 7º). A previsão expressa de que as ações ocorrerão “conforme a disponibilidade administrativa e orçamentária” e de que a lei será custeada por dotações já existentes (art. 6º) reforça o caráter não impositivo e evita a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, o que afastaria a exigência de estimativa prévia de impacto financeiro específica para nova obrigação permanente.

Do ponto de vista orçamentário, o art. 6º do projeto afirma que a execução se dará sem criação de novas despesas obrigatórias, utilizando dotações já consignadas, condicionada à disponibilidade financeira e orçamentária. Isso é compatível com a Lei Orgânica, que reserva à lei orçamentária a previsão da receita e fixação da despesa (**art. 128, § 7º, LOM**) e exige que a gestão financeira observe a legislação federal de finanças públicas.

Como o texto não vincula percentuais do orçamento nem cria obrigação mínima de gasto, apenas faculta o uso de dotações já existentes em políticas correlatas (juventude, assistência, educação, trabalho), não há violação às regras de finanças públicas; caberá ao Executivo, na execução orçamentária anual, compatibilizar eventuais ações com o planejamento (PPA/LDO/LOA).

O art. 5º, ao permitir parcerias com órgãos estaduais e federais, organizações da sociedade civil, instituições de ensino, entidades privadas e instituições religiosas, expressamente condicionando-as à laicidade do Estado e à liberdade de crença, está em consonância com a Lei Orgânica, que autoriza o Município a cooperar com entidades públicas e privadas para fins de interesse público (v.g. **art. 213, parágrafo único, LOM**, que admite convênios de cooperação financeira em atividades culturais).

A referência à laicidade funciona como salvaguarda adequada, evitando risco de utilização do programa para proselitismo religioso ou favorecimento indevido.

No plano da técnica legislativa, o projeto é sintético, com boa articulação entre ementa e conteúdo: o art. 1º institui o Programa Oportunidade Real e define sua finalidade; os arts. 2º e 3º tratam de objetivos e conteúdo informacional do banco de oportunidades; os arts. 4º a 7º disciplinam execução, parcerias, fontes orçamentárias e regulamentação.

Não se identificam dispositivos estranhos ao objeto, nem impropriedades formais graves. Poder-se-ia, por aperfeiçoamento, incluir no art. 1º ou 4º remissão expressa a que a escolha do órgão gestor e a forma de operacionalização do Banco sejam definidas em regulamento do Executivo, mas isso já decorre logicamente do art. 7º e da expressão “unidades competentes da Administração Municipal”.


Também é adequada a opção por lei ordinária, pois o tema não se enquadra nos objetos reservados a lei complementar pelo **art. 32-A da Lei Orgânica de Ibitinga** (códigos, plano diretor, regime jurídico de servidores etc.). Não há afronta às restrições do **art. 6º da Lei Orgânica** (vedação a propaganda político-partidária e concessão de anistias/isenções sem interesse público), nem invasão da competência exclusiva da Mesa para matérias internas da Câmara (**art. 35, LOM**).


Assim, sob os aspectos de competência material, iniciativa legislativa, impacto orçamentário e técnica normativa, o projeto mostra-se compatível com a ordem jurídica municipal e constitucional, desde que interpretado como norma autorizativa e diretiva, sem caráter de imposição imediata de novas estruturas ou despesas.

III. Conclusão.

O Projeto de Lei Ordinária nº 15/2026 é constitucional, legal e formalmente adequado, não apresentando vício de iniciativa nem de competência, pois apenas estabelece diretrizes gerais e autoriza o Executivo a organizar e divulgar oportunidades para jovens vulneráveis, sem criar órgãos, cargos ou despesas obrigatórias. A Comissão pode opinar pela regular tramitação e aprovação, facultando apenas ajustes pontuais de redação se entender oportuno, sem necessidade de alteração de mérito para sanar ilegalidades.

O IGAM permanece à disposição.


CRISTIANE ALMEIDA MACHADO
Advogada, OAB/RS 123.896
Consultora Jurídica do IGAM


ROGER ARAÚJO MACHADO
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM