

Porto Alegre, 29 de junho de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 11.974/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 123/2026, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a celebração de convênio com o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

II. Análise técnica

A matéria possui pertinência com o interesse público local. A cooperação entre entes federados para ações ambientais é compatível com a atuação municipal e encontra respaldo na própria Lei Orgânica, que admite disciplina legal sobre convênios e atribui ao Município papel ativo na proteção ambiental.

Nesse sentido, constam as seguintes balizas locais:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 102

Art. 102 O Município disciplinará por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 166

Art. 166 O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurando a participação da coletividade. Parágrafo único. O sistema mencionado no "caput" deste artigo será coordenado por órgão da administração direta, que será integrado por:

a) Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente

(COMDEMA), órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição serão definidos em lei;
b) órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental.

Ocorre que o inciso XIV do art. 29 da LOM, ao prever a - autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Município encargos não previstos na lei orçamentária, por parte do Poder Legislativo, afronta ao princípio da independência entre os poderes, pois a jurisprudência já consolidou que o Executivo não depende da autorização legislativa para realizar parcerias e convênios. A autorização, por vezes se dá em relação a repasse de recursos, como prevê o art. 26 da LRF.

Assim, é **inconstitucional** a Lei Orgânica (ou qualquer outra lei) que exija autorização prévia da Câmara de Vereadores para que o Poder Executivo celebre convênios ou contratos administrativos em geral. O entendimento é pacífico nos Tribunais, por ofensa ao princípio da **separação dos poderes**. Contudo, considerando que o texto se faz presente na Lei Orgânica, a avaliação será considerando o texto atual, vez que a inconstitucionalidade não resta declarada.

Sob o aspecto da iniciativa, não há vício. A proposição foi encaminhada pelo Prefeito, a quem compete conduzir a administração municipal e formalizar instrumentos de cooperação administrativa. Também não há objeção, em princípio, quanto à espécie normativa de lei ordinária.

O problema central está na baixa densidade normativa do texto. O **art. 1º** apenas autoriza genericamente a celebração de convênio, sem indicar programa federal, objeto concreto, obrigações do Município, existência ou não de contrapartida, vigência, unidade executora, metas, transferência de recursos, cessão de bens, serviços ou pessoal. Isso impede exame material mais seguro e reduz o controle legislativo a uma autorização em branco. Em que pese sua obrigação é a fiscalização.

A ausência da minuta do convênio ou, ao menos, de plano de trabalho preliminar, é decisiva. Sem esses documentos, não se consegue verificar se haverá encargos financeiros, obrigações continuadas, assunção de responsabilidades operacionais ou necessidade de adequação prévia das peças orçamentárias. Essa instrução é essencial antes da deliberação parlamentar.

O **art. 2º** também é insuficiente, porque remete integralmente as "condições de implantação" ao futuro convênio. Em projetos autorizativos dessa natureza, a lei deve ao menos delimitar o objeto e o alcance da autorização. Se tudo fica para definição posterior no instrumento administrativo, a lei perde conteúdo normativo relevante.

O **art. 3º** apresenta a principal impropriedade jurídica e técnica. A previsão de que o Executivo, “após firmado convênio”, enviará “lei orçamentária específica e respectivo plano de trabalho” inverte a lógica orçamentária e mistura atos de natureza distinta. Se o convênio gerar despesa ou contrapartida, a compatibilidade orçamentária deve estar demonstrada previamente, observada a iniciativa do Executivo sobre as leis orçamentárias, nos termos do **art. 128** da Lei Orgânica.

Além disso, plano de trabalho é documento técnico-administrativo do ajuste, não conteúdo próprio de lei autônoma.

Assim, o texto atual produz insegurança em dois pontos: primeiro, porque autoriza sem delimitar; segundo, porque remete a regularização orçamentária para momento posterior à assinatura, quando a assunção de obrigações públicas exige base financeira regular. Se o convênio não gerar despesa municipal, o **art. 3º** torna-se desnecessário; se gerar, sua redação está inadequada.

No plano da técnica legislativa, recomenda-se substituir a redação por modelo mais objetivo, com: identificação do objeto do convênio; indicação do programa ou finalidade; referência à observância da legislação federal aplicável; e cláusula orçamentária adequada, limitada a prever que eventual despesa correrá por dotações próprias, com suplementação se necessária, sem falar em “lei orçamentária específica” após a assinatura.

III. Conclusão

O Poder Executivo não deveria pedir autorização do Poder Legislativo para firmar convênio. O Legislativo deve ter conhecimento e fiscalizar, porém a exigência está prevista no **art. 29** da LOM, sendo que a presente análise considera sua vigência.

Na redação atual, o Projeto de Lei Ordinária nº 123/2026 não reúne condições técnicas suficientes para prosseguimento imediato, por insuficiência de instrução e por impropriedade material do **art. 3º**. O encaminhamento adequado é a realização de diligência para juntada da minuta do convênio, do plano de trabalho preliminar, da informação sobre contrapartida e do demonstrativo de compatibilidade orçamentária, se houver despesa.

Após isso, mensagem substitutiva do Poder Executivo para: especificar o objeto do ajuste, delimitar o alcance da autorização legislativa e corrigir a disciplina orçamentária. Realizados esses ajustes, a matéria estará apta à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.



Assinatura digital

Aponte a câmera para validar a assinatura digital e os responsáveis.

Responsável pelo processo: Rita de Cássia Oliveira - OAB: 42.721

Registro do IGAM no CRCRS: RS-010206/O-5

Link: [Clique aqui para verificar a assinatura digital](#)