EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO – ESTADO DO PARANÁ

Ref.: Análise de Constitucionalidade e Legalidade do Projeto de Lei nº 61/2026
Assunto: Vício de Iniciativa Reservada do Poder Executivo, Ingerência Administrativa e Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro
Interessado: Poder Executivo Municipal

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI Nº 61/2026 DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE IMPLANTAÇÃO DAS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES NO ÂMBITO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO MOURÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (ART. 61, § 1º, II, "E", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. INEFICÁCIA JURÍDICA DE CLÁUSULA AUTORIZATIVA OU FACULTATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT E AO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000) PELA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. RECOMENDAÇÃO DE VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO.

I. DOS FATOS

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica o Projeto de Lei nº 61/2026, de autoria do Vereador Sidnei Jardim, protocolado perante a Câmara Municipal de Campo Mourão em 6 de julho de 2026.

A referida proposição legislativa visa instituir as diretrizes da Política Municipal de Implantação das Escolas Cívico-Militares no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Campo Mourão. O texto prevê, inter alia, a definição de objetivos e princípios pedagógico-administrativos (Arts. 1º a 4º), a faculdade do Poder Executivo em implementar o modelo (Art. 5º), a autorização para celebração de convênios e cooperação com as Forças Armadas ou a Polícia Militar (Art. 6º), a atuação de militares estaduais da reserva em atividades cívicas (Art. 7º), bem como a assunção das

despesas decorrentes da execução da lei por dotações orçamentárias próprias (Art. 11).

Na Mensagem Justificativa acostada ao projeto, sustenta o autor que a proposição não gera vício de iniciativa sob o fundamento de ter caráter meramente diretivo e facultativo, sem imposição direta de obrigações estruturais de cumprimento compulsório ao Poder Executivo.

Passa-se à análise estritamente jurídica do texto normativo proposto.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Do Vício Formal de Iniciativa Reservada e da Ingerência na Organização Administrativa

A Carta Magna de 1988 consagrou, em seu art. 2º, a independência e a harmonia entre os Poderes. Em decorrência dessa premissa republicana, o legislador constituinte estabeleceu a distribuição rígida de competências legislativas, conferindo ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para leis que disponham sobre a criação, estruturação, organização e funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal — norma de reprodução obrigatória na Carta Estadual do Paraná e na Lei Orgânica do Município de Campo Mourão —, são de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal as leis que versem sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

A implantação de um modelo pedagógico-gestório de natureza cívico-militar no âmbito das escolas públicas municipais implica alteração direta na rotina, na estrutura organizacional e nas diretrizes administrativas da Secretaria Municipal de Educação. Ao interferir de forma direta na gestão escolar pública municipal, o Poder Legislativo usurpa atribuição reservada ao Chefe do Executivo, configurando inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

2. Da Ineficácia da Cláusula Autorizativa ou Facultativa (Jurisprudência Pacífica do STF)

Procura a proposição legislativa contornar a regra de iniciativa reservada mediante o emprego da técnica da "lei autorizativa" ou da inclusão de previsão facultativa, nos termos expressos do Art. 5º do PL («A implantação das Escolas Cívico-Militares poderá ocorrer mediante ato do Poder Executivo...»).

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência firmada e consolidada no sentido de que a utilização de redação facultativa ou autorizativa não tem o condão de sanar o vício formal de iniciativa. A faculdade conferida ao Executivo por iniciativa parlamentar constitui ingerência indevida do Legislativo na esfera reservada de planejamento e discricionariedade política da Administração.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento pacificado pelo STF:

> *«É inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria encargo ou atribuição a órgão do Poder Executivo, sendo irrelevante o fato de a lei ter caráter meramente autorizativo ou conter dispositivo expressando que a implantação depende de regulamentação ou conveniência do Poder Executivo.»*
> *(STF – ARE 1.258.983/SP, Rel. Min. Dias Toffoli; STF – ADI 4.724/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).*

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) comunga exatamente da mesma orientação, declarando rotineiramente a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que pretendem normatizar programas ou diretrizes de gestão nas redes de ensino municipais.

3. Da Afronta ao Art. 113 do ADCT e aos Artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Para além da flagrante inconstitucionalidade formal, o Projeto de Lei nº 61/2026 padece de insanável vício financeiro-orçamentário. O texto prevê expressamente em seu Art. 7º que as atividades cívicas contarão com a colaboração de militares estaduais da reserva e, em seu Art. 6º, autoriza parcerias e convênios, ensejando inconteste geração de novas despesas públicas diretas ou indiretas.

Segundo determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016:

> *«Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.»*

Ademais, os artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exigem expressamente que a criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A ausência absoluta de tais instrução técnica e demonstrativos financeiros inviabiliza juridicamente a tramitação e a sanção da norma.

III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica conclui expressamente que o Projeto de Lei nº 61/2026 da Câmara Municipal de Campo Mourão se encontra eivado de inconstitucionalidade formal insanável, decorrente da violação ao princípio da Separação dos Poderes (usurpação da iniciativa privativa do Executivo), bem como de vício financeiro por inobservância das disposições constitucionais e infraconstitucionais de responsabilidade fiscal.

Em razão disso, RECOMENDA-SE:

1. O VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei nº 61/2026 por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, com fulcro no motivo de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público;

2. Na hipótese de eventual derrubada do Veto pelo Poder Legislativo e subsequente promulgação da Lei, a imediata propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), acompanhada de pedido de medida cautelar liminar, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR).

Campo Mourão (PR), 11 de novembro de 2026.



ASSESSORIA JURÍDICA SINDICAL
SILVIA ADRIANA FERRARI
OAB/PR 60.743