



CÓPIA

Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 015/2025

Parecer conjunto. Projeto de Lei nº 108/2025, que “Institui o Programa de Escolas Cívico-Militares, no âmbito do município de Sant'Ana do Livramento e cria 06 (seis) cargos de Instrutor de Escola Cívico-Militar”. Tema pendente de apreciação pelo STF. Projeto de Lei nº 119/2025, que “Altera o anexo VII, da Lei nº 8.331, de 31 de outubro de 2024, que ‘Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para 2025’.” Prejudicado.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Dagberto Reis, acerca do PL nº 108/2025, que “Institui o Programa de Escolas Cívico-Militares, no âmbito do município de Sant'Ana do Livramento e cria 06 (seis) cargos de Instrutor de Escola Cívico-Militar”, autuado e rubricado até fls. 13, e do PL nº 119/2025, que “Altera o anexo VII, da Lei nº 8.331, de 31 de outubro de 2024, que ‘Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para 2025’”, Autuado e rubricado até fls. 11. Recebida a solicitação de parecer¹ em 11/09/2025.

Inicialmente, há que se observar que a temática encontra-se submetida ao Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.682 (que envolve Lei

¹ Solicitação para os dois Projetos de Lei em fls. 13 do PL nº 108/2025.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Estadual do Rio Grande do Sul), nº 7.809 (que envolve Lei Estadual de Santa Catarina) e nº 7.662 (que envolve Lei Estadual de São Paulo), sendo que nenhum desses feitos possui julgamento definitivo de mérito, cujas informações seguem:

ADI 7682
PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO MEDIDA LIMINAR
NÚMERO ÚNICO: 0148009-72.2024.1.00.0000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Origem: RS - RIO GRANDE DO SUL
Relator: MIN. DIAS TOFFOLI

ADI 7809
PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO MEDIDA LIMINAR
NÚMERO ÚNICO: 0101547-23.2025.1.00.0000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Origem: SC - SANTA CATARINA
Relator: MIN. DIAS TOFFOLI

ADI 7662
PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO MEDIDA LIMINAR
NÚMERO ÚNICO: 0144627-71.2024.1.00.0000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Origem: SP - SÃO PAULO
Relator: MIN. GILMAR MENDES
Relator do último incidente: MIN. GILMAR MENDES (ADI-TPI-Ref)
Processo(s) Apensado(s): ADI 7675

Cabe ressaltar o recente andamento da ADI nº 7.662/SP, que foi submetida ao julgamento virtual²:

13/09/2025	Finalizado Julgamento Virtual ⓘ Finalizado Julgamento Virtual em 12 de Setembro de 2025 (Sexta-feira), às 23:59, ADI 7662 TPI-Ref
------------	--

² <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6943348> acesso em 15/09/2025



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Na referida ADI, o Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, confirmou a decisão liminar do ministro Gilmar Mendes que reformou a determinação do Tribunal de Justiça de São Paulo, a qual havia interrompido a criação de instituições de ensino cívico-militar no estado. O argumento foi de que o TJ-SP ultrapassou sua competência ao tratar da questão, que está sob a análise do STF em outros processos. Assim, um tribunal de instância inferior não deveria se pronunciar sobre o tema antes que a Corte tivesse uma decisão definitiva. Com isso, o governo de São Paulo poderá prosseguir com a concretização do Programa Escola Cívico-Militar, pelo menos por enquanto. No entanto, essa implementação poderá ser contestada novamente, caso o STF conclua, ao avaliar o mérito das ações em curso, que o programa é inconstitucional.

No caso em tela, embora se trate de projeto de lei municipal, o objeto de fundo, ou seja, a competência para criar e regulamentar modelos de ensino cívico-militar é idêntico àquele que está sendo debatido em âmbito federal.

A Constituição Federal estabelece, basicamente, cinco tipos de divisão de competências, quais sejam:

- Competência privativa da União (art. 22).
- Competência comum (art. 23), que permite à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios atuarem juntos.
- Competência concorrente (art. 24), na qual a União, os Estados e o Distrito Federal compartilham a capacidade de criar leis.
- Competência reservada dos Estados (art. 25, §1º), que trata das matérias que a Constituição não atribuiu à União ou aos Municípios.
- Competência reservada e comum dos Municípios (art. 30), que abrange as questões de interesse local, além de algumas competências que podem ser exercidas em conjunto com os outros entes federativos.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

O art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal³, prevê ser de competência privativa da União a legislação sobre diretrizes e bases da educação. Essa competência foi plenamente exercida, com a edição da Lei Federal n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao estabelecer a arquitetura do sistema educacional brasileiro, distinguiu expressamente o ensino civil do ensino militar, prevendo para este último uma regulamentação própria⁴.

Se a lei nacional de educação abre uma exceção para o ensino militar, a regulamentação dessa exceção deve, por coerência, ser igualmente nacional. A alternativa, permitir que cada município legisle sobre o assunto, resultaria em um cenário que esvaziaria a competência da União e fragmentando um tema de inquestionável interesse nacional.

A criação de um novo modelo de organização escolar é um tema que se encaixa na definição de diretrizes e bases da educação, pois impacta diretamente a estrutura e os objetivos do processo educacional. Devido à sua importância e à necessidade de garantir uma uniformidade em todo o território nacional, essa questão foi atribuída exclusivamente à União. Assim, o Município não se limitou a complementar a legislação existente para atender às necessidades locais (art. 30, II, da Constituição Federal⁵). O normativo em questão, ao propor um modelo de ensino que combina os modelos civil e militar, invadiu a competência exclusiva da União e legislou sobre as bases estruturais da educação nacional, o que não possui previsão legal.

Entendendo pela inconstitucionalidade de normas que abordam o tema, são os julgados exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

⁴ Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.837/2020, DO MUNICÍPIO DE BARRETOS. DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE ESCOLA CÍVICO-MILITAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL A POSSIBILITAR A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUPLEMENTAR LEI FEDERAL OU ESTADUAL. MUNICÍPIO QUE NÃO É COMPETENTE PARA CRIAR SEU PRÓPRIO PROGRAMA DE ESCOLAS CÍVICO-MILITARES. OFENSA AOS ARTS. 1º, 18 E 22, XXIV, 24, IX, 30, I e II, e 144, V E §§ 5º E 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21870726220248260000 São Paulo, Relator.: Figueiredo Gonçalves, Data de Julgamento: 06/11/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/11/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Taubaté - Lei Municipal 5.901, de 7 de dezembro de 2023, que dispõe sobre Programa Escolas Cívico-Militares (ECIM) - Preliminar de ilegitimidade ativa afastada - Pertinência temática da associação de classe que se verifica no caso concreto - Afronta ao princípio federativo - Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação - Competência privativa da União para legislar

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

sobre diretrizes e bases da educação nacional - Ausência de interesse local a possibilitar a competência municipal para suplementar lei federal ou estadual - Município que não é competente para criar seu próprio programa de escolas cívico-militares - Ofensa aos arts. 22, XXIV, 24, IX, e 30, I e II, da Constituição Federal, e ao art. 144, da Constituição Estadual - Afronta à competência exclusiva do Governador do Estado na iniciativa de leis que versem sobre militares e seu regime jurídico, prevista no art. 24, §2º, 5, da Constituição Estadual - Precedente deste Órgão Especial - Precedentes do Supremo Tribunal Federal - Lei Municipal declarada inconstitucional -
AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2346235-15.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Renato Rangel Desinano, Data de Julgamento: 14/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/08/2024)

O que se constata é a presença de possível **inconstitucionalidade**, pois cabe privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação.

Por outro lado, é fato que até o presente momento não há um posicionamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, ou seja, a lei é constitucional até que seja declarada inconstitucional, essa é a premissa. Esse raciocínio está ligado à ideia de que, em um Estado Democrático de Direito, as leis aprovadas e promulgadas têm, inicialmente, um caráter legítimo e devem ser seguidas. Todavia, a questão que se apresenta é diversa, pois se trata de projeto de lei, portanto, pendente de aprovação e promulgação, logo, pode ser submetida a controle prévio de constitucionalidade.

Em resumo, esse argumento sintetiza a relação entre estabilidade e revisão do direito, garantindo que, até uma declaração formal em contrário, uma lei continua a ter a presunção de ser constitucional, mas sem perder a possibilidade de ser corrigida, caso apurada a sua incompatibilidade com a Constituição.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

O parecer jurídico tem como principal função fornecer ao solicitante as informações necessárias para a elucidação de suas dúvidas sobre questões legais, de modo a orientar suas decisões de maneira fundamentada e segura. Trata-se de um instrumento que, embora seja elaborado com base em uma análise cuidadosa da legislação, não possui caráter vinculante. Ou seja, o parecer não obriga o solicitante a seguir a recomendação dada, pois o parecerista não tem autoridade para impor decisões, mas sim para sugerir caminhos jurídicos possíveis.

Ademais, dentro do caso concreto que se apresenta, não há como se antever o entendimento a ser definido pelo STF, cujo julgamento está em curso.

Dessa forma, **não** há como ter uma conclusão definitiva, pois o tema da consulta está sendo debatido junto ao Supremo Tribunal Federal, e não há uma jurisprudência consolidada, portanto, o parecer pode apenas indicar as tendências ou direções que a jurisprudência tem tomado, sem, obviamente, garantir qual será a decisão final. Assim, até haja uma decisão definitiva do STF ou uma legislação que regule o tema de forma clara e constitucionalmente adequada, o modelo permanece juridicamente controverso.

Portanto, o parecer jurídico, longe de ser sempre conclusivo, pode servir para delinear as alternativas possíveis, os riscos envolvidos e as possíveis soluções para a dúvida, sem, necessariamente, indicar uma única resposta definitiva. Isso destaca a função do parecer como um instrumento de análise e orientação, mais do que uma prescrição de ação única e infalível.

Por fim, em linhas gerais, quanto o mérito da proposição, trata-se de tema com constitucionalidade controversa, que só será resolvida quando o Poder Judiciário, em processo de controle de constitucionalidade, decidir se a norma é ou não válida.

Caso o entendimento seja pela aprovação, cabe registrar que estão presentes nos autos a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” e a “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”, fls. 06/07, a fim de cumprir o regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000⁶.

Registre-se, ainda, que acompanha o presente a Orientação Técnica IGAM nº 19.397/2025, no sentido de opinar pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 108, de 2025.

Esse é o parecer acerca do PL nº 108/2025, de caráter opinativo⁷⁸, s.m.j., possível inconstitucionalidade futura da norma, se aprovada for, não obstante, até a presente data não

⁶ CAPÍTULO IV
DA DESPESA PÚBLICA
Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

⁷ STF. MS 24073.

⁸ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

haver uma decisão definitiva de mérito por parte do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, portanto, reputa-se a **presunção de constitucionalidade**⁹ nesse momento.

No que se refere ao PL nº 119/2025, que “Altera o anexo VII, da Lei nº 8.331, de 31 de outubro de 2024, que ‘Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para 2025’”, resta **prejudicada** a confecção de parecer, dada a sua aprovação em Plenário, em 08/09/2025 (fls. 02).

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas da análise do PL, a fim de ter ciência, inclusive, acerca do conteúdo da Orientação Técnica IGAM nº 19.397/2025 – anexa¹⁰.

Sant'Ana do Livramento, 16 de setembro de 2025.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁹ ‘Assim, “... as especificidades das normas constitucionais (...) levaram a doutrina e a jurisprudência, já de muitos anos, a desenvolver ou sistematizar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional. Tais princípios, de natureza instrumental, e não material, são pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos da aplicação das normas constitucionais. São eles, na ordenação que se afigura mais adequada para as circunstâncias brasileiras: o da supremacia da Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do poder público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade.’ (Direito constitucional / Pedro Lenza. – 25. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.) [grifo nosso]

¹⁰ “Caso se intente criar um programa nestes moldes, o PL deverá ter seu estudo ampliado pelo Poder Executivo e deverá ser reanalisado, recomendando-se:

a) Posicionamento em atenção ao Plano Municipal de Educação – tendo em vista a descontinuidade do Programa Federal;
b) Observância dos critérios da LDB;
c) As despesas da instituição desse Programa deverão ter respaldo nas leis orçamentárias e deverá ser apresentado estudo de impacto orçamentário.”

Porto Alegre, 15 de agosto de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 19.397/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 108, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: "Institui o Programa de Escolas Cívico-Militares no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento e Cria 06 (seis) Cargos de Instrutor de Escola Cívico-Militar".

II. Preliminarmente, convém prestar algumas informações sobre o Programa Escola Cívico-Militar Municipal – PECIMM que, nos moldes do instituído pelo Decreto Federal nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, ocorria mediante celebração de Termo de Cooperação com o Estado do Rio Grande do Sul e inspirava-se no Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). Ocorre que este programa foi encerrado pelo Governo Federal: Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023, que Revoga o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.

Já sobre a organização do sistema municipal de ensino, é pertinente verificar o que a Constituição Federal dispõe no art. 211, *caput*:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (grifou-se)

A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), dispõe:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; (grifou-se)

Assim, observa-se que, ao dispor, por meio de lei, sobre a instituição, organização e funcionamento do seu próprio sistema de ensino, está o Município a cumprir a regulação constitucional e infraconstitucional sobre a matéria.

Por oportuno, diga-se que os Planos Municipais de Educação são decorrência da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos a partir de sua publicação. Portanto, o PNE deve vigorar para o período até 31 de dezembro de 2025, conforme prorrogação da vigência pela Lei Federal nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

A partir das diretrizes do PNE¹, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devem, no âmbito de suas competências, promover ações no sentido de alcançar a realização das metas instituídas no respectivo Plano.

Diante do exposto, conforme já pontuado outrora, a partir do Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023, que revogou o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que instituiu o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, não se vislumbra a possibilidade de instituir as escolas nos moldes propostos no Projeto de Lei analisado.

Apesar disso, como já pontuado, alguns municípios têm mantido a ideia de criação. Contudo, deverá observar o Plano Municipal de Educação.

A gestão dessas escolas somente será viável mediante regimento interno próprio a ser criado, pois, conforme já destacado, em âmbito federal e estadual ele já foi encerrado, não vigorando mais suas determinações.

Quanto ao monitoramento, tanto a designação quanto a remuneração do militar são igualmente definidas pelo Estado, não pelo Município, em parceria/convênio sendo que os monitores são os próprios militares (da Polícia Militar) designados pelo ente estadual, não sendo uma medida de mérito administrativo da Prefeitura a sua criação no âmbito local.

¹ Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

III. Prosseguindo na análise, com relação à criação do cargo de Instrutor de Escola Cívico-Militar, é importante informar que, além de requerer lei específica, demanda alguns requisitos constitucionais e legais que devem ser observados:

➤ O disposto no art. 169 da Constituição Federal², sendo necessária autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e previsão no orçamento anual, com dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

➤ O disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)³, devendo o Projeto de Lei estar acompanhado do demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das medidas adotadas para compensação de seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes;

➤ Os limites da LRF, especificamente a alínea “b”, inciso III, do art. 20⁴ e o inciso II, parágrafo único, do art. 22⁵, que disciplinam os percentuais de gastos com pessoal a serem observados pelo Poder Executivo Municipal.

² Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

³ Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

(...)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

⁴ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

⁵ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função;

Assim, sempre que for o caso da criação ou alteração de cargos de provimento efetivo ou em comissão, assim como criação ou alteração de quaisquer vantagens, o projeto de lei deverá estar instruído com os estudos de impacto orçamentário e financeiro que comprovam sua realização.

A fim de fundamentar e detalhar essas explicações: sob a ótica orçamentária, a criação de cargos, por ser um ato que aumenta a despesa com pessoal, precisa, obrigatoriamente, ser ato precedido de planejamento orçamentário e, assim, observar o disposto nos incisos I e II do parágrafo único do art. 127 da Lei Orgânica (simetria ao art. 169, § 1º, da CF), para evitar a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Lei Orgânica Municipal – LOM:

Art. 127. As despesas com pessoal ativo e inativo não poderão exceder aos limites estabelecidos em Lei Complementar Federal.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrente;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. (grifou-se)

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

Sobre esse ponto, os Tribunais⁶ já firmaram o posicionamento em relação ao tema, dando interpretação literal à redação constitucional (art. 169, § 1º) quando refere a necessidade de previsão específica na LDO.

Em síntese, são requisitos indispensáveis, no caso da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, os seguintes:

a) Previsão específica na LDO;

⁶ Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS nºs. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar. (ADI 1428 MC, Relator (a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-03 PP-00371 RCJ v. 21, n. 138, 2007, p.113/ AC nº 70046066924 – TJRS.

- b) Estimativa do impacto orçamentário e financeiro, com respaldo no art. 17 da LRF;

No que diz respeito ao requisito do item “a” supracitado, é preciso identificar na LDO/2025 deste Município a previsão específica para esta finalidade, o que fere ao disposto nos incisos I e II do parágrafo único do art. 127 da LOM e no § 1º do art. 169 da CF.

Em relação ao requisito do item “b”, o Projeto de Lei deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e demais documentos contábeis. E nesse sentido, tem-se que o demonstrativo aborda todas as exigências atribuídas ao art. 17 da LRF.

- c) Por fim, é preciso analisar o último RGF do TCE/RS da Prefeitura deste Município, a fim de verificar o percentual do demonstrativo da despesa com pessoal e, assim, concluir que neste quesito não há óbice para o aumento da despesa com pessoal no Poder.

Dessa forma, orienta-se apenas que, antes de seguir a tramitação do processo legislativo, esta Câmara Municipal, no mister de exercer as suas funções legislativa e fiscalizatória, verifique a compatibilização da criação ou alterações em cargos e vantagens com as leis orçamentárias.

IV. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 108, de 2025.

Caso se intente criar um programa nestes moldes, o PL deverá ter seu estudo ampliado pelo Poder Executivo e deverá ser reanalisado, recomendando-se:

- a) Posicionamento em atenção ao Plano Municipal de Educação – tendo em vista a descontinuidade do Programa Federal;
- b) Observância dos critérios da LDB;
- c) As despesas da instituição desse Programa deverão ter respaldo nas leis orçamentárias e deverá ser apresentado estudo de impacto orçamentário.

Por fim, sem a pretensão de adentrar ao mérito de pretender implantar um “modelo” próprio da área cívico-militar nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa de escolas, baseada nos padrões de ensino adotados pelos colégios militares do Comando do Exército, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, eventual alteração do Plano Municipal de Educação para o ensino regular do Município dependerá da decisão da comunidade em passar a planejar a prestação do serviço de ensino público sob o paradigma daquele modelo.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "R. Araújo Machado". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM