



PARECER Nº

366

/2025

Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 110/2025

Processo nº 196/2025

Iniciativa: GUILHERME BIANCO

Assunto: Institui nas escolas da rede pública do Município de Araraquara o “Programa de Enfrentamento à Crise Climática”.

1. Contextualização e competência legislativa

O meio ambiente é matéria de competência concorrente (CF, art. 24, VI) e de interesse local (CF, art. 30, I). A educação também admite suplementação normativa pelos municípios (CF, art. 30, II; art. 5º, § 1º e art. 25 da LDB).

Assim, em abstrato, não há impedimento para que o Município discipline medidas ambientais e educacionais de interesse local, como a adaptação climática em escolas. O mérito social e ambiental da proposta é reconhecido.

Contudo, a forma como o PL foi redigido gera problemas de constitucionalidade.

2. Vício de iniciativa e separação de poderes

2.1 Reserva do Executivo

A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”) e a Lei Orgânica de Araraquara (art. 74, I a III) atribuem ao Chefe do Executivo a iniciativa exclusiva de leis que disponham sobre:

- criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos;
- regime jurídico de servidores;
- criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração.

O PL nº 110/2025 impõe ao Executivo a execução de atos de gestão administrativa, tais como:

- revisão da estrutura de climatização e isolamento térmico (art. 2º, I);
- adequação física e arquitetônica de prédios escolares (art. 2º, II);



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

- reorganização de turmas e fixação de número máximo de alunos por sala (art. 2º, V).

Essas medidas configuram ingerência na organização e funcionamento da Administração, extrapolando a função normativa abstrata da Câmara.

2.2 Tema 917 do STF

O STF firmou, no Tema 917 de Repercussão Geral, a tese de que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

No entanto, o PL nº 110/2025 não se limita a criar despesa, mas interfere diretamente na estrutura e nas atribuições de órgãos municipais, enquadrando-se justamente nas exceções previstas no Tema 917. Portanto, o precedente não o ampara.

2.3 Jurisprudência consolidada

- STF, ARE 1.486.522/RJ (2024): reconheceu vício formal em lei parlamentar que impôs medidas de gestão à Administração, violando o princípio da separação dos poderes.
- Parecer nº 312/2021 da Câmara de Araraquara: considerou inconstitucional PL que criava o “Banco Municipal de Materiais de Construção”, por impor atribuições ao Executivo sem iniciativa do Prefeito

Conclusão parcial: O Substitutivo nº 1 ao PL nº 110/2025 sofre de vício de iniciativa insanável, pois invade matéria de competência privativa do Prefeito.

3. Criação de despesas e orçamento

3.1 Uso do FUNDEB

O PL prevê que as despesas seriam custeadas pelo FUNDEB. Embora reformas e climatização de escolas possam ser custeadas pelo fundo (Lei 14.113/2020), existem limites rígidos:

- 70% dos recursos devem remunerar profissionais da educação;
- apenas 30% podem ser usados em custeio e investimentos.

O PL vincula genericamente os gastos ao FUNDEB, sem observar tais limites, o que gera acaba por gerar um vício.

3.2 Violação à Lei de Responsabilidade Fiscal



O projeto não apresenta:

- Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro (arts. 16 e 17 da LRF);
- Compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, ao prever execução imediata (art. 4º), viola o art. 167, II, CF, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

3.3 STF – aumento de despesa em iniciativa parlamentar

Segundo o STF (RE 1.445.377/RJ, 2024), são inconstitucionais emendas parlamentares que aumentem despesa em projetos de iniciativa reservada ao Executivo.

Portanto, além do vício de iniciativa, o PL incorre em criação irregular de despesas, sem previsão orçamentária.

4. Aspectos educacionais e inclusão

4.1 Limite de 25 alunos por sala

- A LDB (art. 25) fala apenas em “relação adequada” entre alunos e professor, sem fixar números.
- O PL nº 3.799/2023, em tramitação no Congresso Nacional, sugere 25 alunos por turma no ensino fundamental e médio, mas com prazo de 3 anos para adaptação.

O PL municipal fixa o limite de forma imediata e absoluta, sem estudo técnico ou cronograma, o que compromete sua viabilidade.

4.2 Conflito com normas de inclusão

- Lei Estadual nº 17.798/2023 (SP) proíbe limitar matrícula de alunos autistas por critério numérico.
- Leis federais 12.764/2012 e 13.146/2015 asseguram matrícula e atendimento educacional especializado a pessoas com deficiência.

O PL não prevê cuidadores, professores de apoio ou adaptações necessárias, podendo ser considerado discriminatório e omissivo em matéria de educação inclusiva.

5. Ausência de fundamentação técnica

O projeto carece de:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

- levantamento de custos;
- diagnóstico da rede escolar;
- estudo de impacto pedagógico;
- plano de fases e cronograma de implantação.

Sem tais dados, compromete-se a segurança jurídica e aumenta-se o risco de inexecução ou judicialização.

6. Conclusão

Embora meritório em seus objetivos sociais e ambientais, o Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 110/2025 apresenta inconstitucionalidade, pelos seguintes motivos:

1. Vício de iniciativa – interfere na estrutura e atribuições de órgãos municipais, matéria de competência privativa do Prefeito (CF, art. 61, § 1º, II; LOM, art. 74).
2. Violação à separação de poderes – a Câmara não pode impor atos de gestão administrativa ao Executivo (CF, art. 2º).
3. Criação de despesas sem previsão orçamentária – afronta a LRF e o art. 167, II, CF.
4. Uso irregular do FUNDEB – vinculação genérica sem observar limites legais.
5. Risco de conflito com normas de inclusão – ausência de previsão de apoio a alunos com deficiência e desrespeito à Lei Estadual nº 17.798/2023.
6. Falta de estudos técnicos – ausência de fundamentação empírica, cronograma e estimativas de impacto.

Sala de reuniões das comissões, 25 de setembro de 2025.

Dr. Lelo
Presidente da Comissão

Geani Trevisóli

Maria Paula