

Porto Alegre, 23 de maio de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 9.542/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Parobé** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade, adequação orçamentário-financeira e técnica legislativa do Projeto de Lei do Legislativo nº 030/2026, de iniciativa parlamentar, que pretende instituir diretrizes para valorização e inserção de jovens egressos do serviço militar obrigatório na estrutura administrativa municipal e no mercado de trabalho local.

II. Análise técnica

A matéria possui finalidade pública relevante, pois busca enfrentar a dificuldade de inserção profissional de jovens e aproveitar competências adquiridas no serviço militar. Sob o prisma da competência material e legislativa, há espaço para atuação municipal em temas de interesse local e de fomento ao desenvolvimento econômico e social, nos termos dos arts. 30, I e II, da Constituição Federal.

Isso, contudo, não autoriza o Município a disciplinar livremente qualquer aspecto relacionado a concursos, contratações temporárias, regime de pessoal ou relações de trabalho no setor privado. O exame da proposição exige separar o que pode ser tratado como diretriz geral de política pública local daquilo que ingressa em matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, de regime jurídico de servidores ou de competência legislativa da União.

No ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no Tema 917 da Repercussão Geral, admite iniciativa parlamentar para leis que instituem políticas públicas sem invadir estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores. O parâmetro é o seguinte:

STF, Tema 917 da Repercussão Geral
Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder 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.

A aplicação desse entendimento ao caso conduz a uma conclusão objetiva. O projeto, tal como redigido, ultrapassa o campo das diretrizes gerais e ingressa em matéria de provimento de cargos, disciplina de concursos e processos seletivos, contratação temporária e execução administrativa concreta, temas que, no âmbito municipal, estão submetidos à iniciativa reservada do Prefeito e à reserva de administração.

A própria Lei Orgânica de Parobé reserva ao Chefe do Executivo as proposições que disponham sobre servidores públicos, provimento de cargos, estrutura administrativa e matéria orçamentária.

O art. 2º, inciso I, é o primeiro ponto crítico. Ao prever o tempo de serviço militar como critério de desempate em concursos públicos e processos seletivos simplificados para determinados cargos, a proposição interfere diretamente na disciplina de ingresso no serviço público municipal. Ainda que se trate de critério de desempate, continua sendo regra de seleção de pessoal e, por isso, alcança o regime jurídico de acesso aos cargos e empregos públicos, o que afasta a iniciativa parlamentar.

Além do vício formal de iniciativa, a redação do inciso I é materialmente sensível. A expressão “prioridade em processos seletivos” pode sugerir vantagem incompatível com a lógica do concurso público, e o critério proposto favorece grupo específico mediante condição que não é igualmente acessível a todos os candidatos, o que demanda justificação muito mais robusta à luz da isonomia e da impessoalidade.

Se o objetivo é valorizar competências úteis à defesa civil, monitoramento ou primeiros socorros, a técnica mais segura é adotar critérios neutros e universalizáveis, como cursos, certificações e experiências comprovadas, e não a simples condição de reservista.

O art. 2º, inciso II, apresenta vício ainda mais evidente. A autorização para o Executivo criar “frentes de trabalho temporárias” para atuação em eventos públicos, parques e prédios municipais, destinadas a jovens licenciados nos últimos 24 meses, interfere diretamente na política de pessoal e contraria os limites constitucionais da contratação temporária.

A Constituição somente admite essa via para hipóteses legalmente definidas de necessidade temporária de excepcional interesse público, como se extrai do seguinte comando:

Constituição Federal, art. 37, II e IX

II-a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; IX-a lei estabelecerá os casos de

contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

No projeto analisado, as atividades indicadas para eventos públicos, parques e prédios municipais não estão delimitadas como situações excepcionais e transitórias. Ao contrário, parques e prédios públicos revelam necessidades permanentes de vigilância, monitoramento e apoio, que devem ser atendidas por cargos efetivos ou por soluções administrativas já autorizadas em lei própria.

Se a intenção for atribuir funções ligadas à proteção de bens, serviços e instalações, o tema ainda se aproxima da disciplina da Guarda Municipal, cuja criação e organização dependem de lei complementar, nos termos do art. 85 da Lei Orgânica de Parobé, além de provimento mediante concurso.

O art. 2º, inciso III, relativo à capacitação e parcerias, pode ser juridicamente aproveitado, mas apenas após reescrita. Em sua forma atual, o dispositivo impõe atuação administrativa específica e menciona parceiros determinados, o que reduz a margem de gestão do Executivo. Para compatibilização com a iniciativa parlamentar, o conteúdo deveria ser convertido em diretriz aberta, com redação facultativa, sem impor convênios específicos e sem vincular a Administração a instituições nominadas, preferindo-se fórmula como “o Município poderá fomentar ações de qualificação profissional, inclusive por meio de cooperação com entidades públicas e privadas, observada a legislação aplicável”.

O art. 2º, inciso IV, também demanda saneamento substancial. A criação de um selo honorífico para reconhecer empresas que voluntariamente adotem práticas de inclusão profissional pode ser compreendida como ação de fomento local, desde que tenha caráter estritamente promocional e não imponha obrigações trabalhistas. Porém, a referência a “reservarem cota de contratação para reservistas” aproxima o texto de disciplina das relações de trabalho no setor privado, matéria inserida na competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

Por essa razão, se houver interesse em preservar o selo, o adequado é substituir a lógica de “cota” por redação voluntária e não impositiva, ligada a programas ou ações de empregabilidade desenvolvidos pela própria empresa. Também deve ser suprimida a expressão “podendo o Executivo estudar incentivos fiscais futuros”, por três motivos: constitui técnica legislativa inadequada, introduz promessa normativa sem densidade jurídica e antecipa tema que depende de lei específica, iniciativa do Executivo e demonstração de compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 3º contém problema de aplicabilidade e de isonomia. A exigência de “conduta Exemplar ou Louvável” carece de padronização normativa clara no texto do projeto,

pode excluir reservistas sem fundamento suficientemente objetivo e tende a gerar controvérsias probatórias. Além disso, a redação não explicita quem fará a aferição, qual documento comprobatório será aceito e como se dará a análise administrativa.

Se o projeto vier a ser reformulado, o critério mínimo deveria ser a regularidade da situação militar e, se houver pertinência, a comprovação objetiva de cursos ou treinamentos compatíveis com a atividade pretendida.

Sob o enfoque da necessidade, aplicabilidade e eficácia, o projeto também mistura instrumentos muito distintos em um único diploma. O texto reúne regras sobre concurso público, contratação temporária, qualificação profissional, parcerias com o setor privado, selo honorífico e possível incentivo fiscal. Essa heterogeneidade compromete a clareza, dificulta a execução e fragiliza o controle.

Em boa técnica legislativa, as medidas deveriam ser desmembradas por natureza jurídica, distinguindo-se o que é política pública geral, o que é regime de pessoal e o que é eventual política tributária ou de desenvolvimento econômico.

Há ainda inconsistência entre a ementa e o corpo normativo. A ementa fala em “diretrizes”, enquanto o art. 1º institui um “programa”, e o art. 2º descreve medidas concretas de execução. Se a opção legislativa for manter iniciativa parlamentar, o texto deve permanecer no plano das diretrizes e dos objetivos, sem avançar sobre mecanismos de contratação, critérios de provimento ou execução administrativa detalhada.

Caso se pretenda manter medidas operacionais, o caminho juridicamente adequado é projeto de iniciativa do Executivo.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, o art. 4º não resolve as exigências legais. A cláusula genérica de que as despesas correrão por dotações próprias não substitui a análise de impacto quando a proposição cria ações administrativas, qualificação, parcerias, certificação institucional ou qualquer outra obrigação com repercussão financeira.

Se algum conteúdo com despesa for preservado, cabe diligência para juntada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração de compatibilidade com PPA, LDO e LOA, manifestação do setor de finanças e pronunciamento técnico do órgão de recursos humanos quanto à existência dos cargos, funções ou processos seletivos alcançados pela proposta.

Também se recomenda diligência para verificar se existem, no quadro funcional do Município, cargos ou funções com a exata nomenclatura ou atribuições de “vigilância administrativa”, “monitoramento” e “defesa civil”, pois a vagueza desses termos compromete a certeza normativa. Sem essa verificação, a lei corre o risco de nascer com baixa eficácia ou de

gerar conflito interpretativo quanto ao seu alcance.

Em síntese, a proposição contém um núcleo de interesse público legítimo, mas a sua modelagem normativa é inadequada. Os conteúdos de valorização da experiência adquirida no serviço militar e de incentivo à empregabilidade local podem ser aproveitados; já as regras sobre concurso, processos seletivos, contratação temporária e eventual incentivo fiscal não podem permanecer em projeto parlamentar na forma apresentada. O saneamento é possível, mas exige revisão estrutural do texto.

III. Conclusão

O Projeto de Lei do Legislativo nº 030/2026, na redação apresentada, não reúne condições jurídicas e técnicas para prosseguimento regular, porque contém vícios formais e materiais relevantes, especialmente nos arts. 2º, I e II, além de inadequações no art. 2º, IV, no art. 3º e na disciplina orçamentário-financeira.

Recomenda-se o não prosseguimento da tramitação na forma atual, com saneamento prévio e tempestivo. Por emenda supressiva, devem ser retirados o art. 2º, I, o art. 2º, II e a expressão final do art. 2º, IV relativa a incentivos fiscais futuros; por emenda modificativa, o projeto deve ser reconduzido ao plano de diretrizes gerais, com redação facultativa para ações de capacitação e, se houver interesse, com selo meramente honorífico e voluntário, sem imposição de cotas a empresas privadas.

Se a intenção política for manter critérios de concursos, contratações temporárias, criação de frentes de trabalho, disciplina de funções ligadas à vigilância de bens públicos ou incentivos tributários, a matéria deverá ser reapresentada por projeto de iniciativa do Executivo, instruído com impacto orçamentário-financeiro e manifestação técnica dos setores competentes.

Realizados os ajustes e juntados os elementos técnicos necessários, a matéria reunirá condições para deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Everton M. Paím", written over a circular stamp.

EVERTON M. PAÍM

OAB/RS 31.446

Consultor/Revisor Jurídico do IGAM