

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 25.546/2025.

I. Relatório.

O Poder Legislativo do Município de Santana do Livramento solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e aspectos de técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 159/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa “50+ Ativo: Experiência que Gera Resultados” no Município, prevendo adesão voluntária de empresas e concessão de contrapartidas não financeiras pelo Poder Executivo.

II. Análise técnica.

A matéria insere-se na competência legislativa municipal por tratar de política pública de inclusão produtiva, combate ao preconceito etário e fomento à economia local, configurando assunto de interesse local e de suplementação normativa, em conformidade com a competência municipal prevista na Constituição Federal, que dispõe:

Constituição Federal,
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
[...]

Assim, sob o aspecto da competência material, o tema é adequado ao âmbito municipal.

Quanto à iniciativa, o Projeto de Lei é de autoria parlamentar e cria programa permanente de governo, definindo objetivos, adesão de empresas, contrapartidas, exigência de termo de compromisso, fornecimento de relatórios, concessão de selo oficial, celebração de parcerias e atribuições ao Executivo, bem como impondo-lhe o dever de regulamentar a lei.

A jurisprudência consolidada, por simetria com os arts. 2º, 61, §1º, e 84 da Constituição Federal, entende que leis que instituem programas governamentais, organizam a ação administrativa, criam atribuições para órgãos do Executivo ou impõem regulamentação futura são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local. Configura-se, portanto, vício formal de iniciativa, por violação ao princípio da separação e da harmonia entre os Poderes, reproduzido na esfera municipal.

Veja-se o posicionamento do TJ/RS, em temática semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.099/2014. MUNICÍPIO DE PELOTAS. PROGRAMA "INTERNET LIVRE". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, instituindo programa de internet livre por meio de instalação de redes públicas "wireless", estabelece uma série de atribuições às secretarias e órgãos da administração pública. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito - como, no caso, para estabelecer atribuições às Secretarias e órgãos da administração pública - não apenas incorre em inconstitucionalidade formal por víncio de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061167771, Tribunal Pleno,... Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/11/2014). (TJ-RS - ADI: 70061167771 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 17/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 25/11/2014)

A exemplo do mencionado na decisão do TJ/RS, os atos destinados como contrapartida serão realizados pelos servidores do Poder Executivo, ou seja, são novas ações que serão a eles impostas, logo, indiretamente cria-se ações ao governo por ato parlamentar.

No campo dos princípios da Administração Pública, o Projeto condiciona a prestação de determinados serviços e obras públicas (reparo de passeios públicos, apoio em esgotamento sanitário e redes pluviais, colaboração em gestão de resíduos, prioridade em

feiras e eventos) à adesão voluntária das empresas ao Programa e ao cumprimento de requisitos de composição de seu quadro funcional.

Embora o texto ressalve que tais contrapartidas observarão disponibilidade orçamentária, planejamento urbano e programação de obras, o critério de escolha dos beneficiários passa a ser, em grande medida, a adesão ao Programa e o perfil etário dos empregados da empresa, e não critérios estritamente técnicos, gerais e impessoais. Tal desenho gera risco relevante de afronta aos princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa, consagrados no caput do art. 37 da Constituição Federal:

Constituição Federal,

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

A concessão preferencial de obras e serviços públicos a empresas específicas, em função de sua adesão a um programa de contratação de trabalhadores 50+, pode ser caracterizada como privilégio indevido, sobretudo em áreas em que, via de regra, a obrigação primária pela manutenção de passeios é do proprietário ou possuidor do imóvel (Código de Posturas LC nº 19, de 1996¹), e a atuação do Município deve obedecer a critérios técnicos e gerais definidos em planos e programas setoriais, não vinculados ao perfil de contratações privadas.

Ainda que a lei preveja análise técnica, proporcionalidade e relevância social, o próprio rol de contrapartidas e a previsão de prioridade em feiras e eventos estabelecem, em lei, um recorte preferencial em favor de determinado grupo de empresas, com fundamento em política de recursos humanos privada, o que pode ser questionado como desvio de finalidade (uso de recursos públicos em benefício específico de particulares) e quebra da isonomia entre contribuintes e empreendedores locais que não participem do Programa.

Recomenda-se, sob o prisma material, que o incentivo público se concentre em medidas de reconhecimento simbólico e de baixo impacto (selo, divulgação institucional, inclusão em campanhas educativas) e, se mantidos serviços e obras, que estes sejam inseridos em programas gerais, com critérios objetivos e impessoais, desvinculados de vínculos individuais com empresas.

¹ Art. 76 – Os proprietários de terrenos, edificados ou não, localizados em logradouros públicos que possuam meio fio, são obrigados a executar o pavimento do passeio fronteiro a seus imóveis, dentro dos padrões estabelecidos pelo Município, e mantê-los em bom estado de conservação.

No aspecto financeiro, o art. 9º afirma que o Programa observará a Lei Complementar nº 101/2000 e será implementado conforme disponibilidade orçamentária e financeira, “sem criação de despesas obrigatórias de caráter continuado”. De todo modo, a instituição de um programa permanente que potencialmente enseja execução de obras e serviços requer observância aos comandos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa:

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de 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.

Ainda que as ações sejam condicionadas à disponibilidade orçamentária e não configurem obrigatoriedade continuada específica, é recomendável que o Executivo, ao regulamentar e executar eventual programa de natureza semelhante, apresente a estimativa de impacto e demonstre a compatibilidade com PPA, LDO e LOA. Para fins de análise do Projeto, todavia, o principal óbice não é fiscal, mas de iniciativa e desenho das contrapartidas.

Por fim, ressalta-se que os objetivos de inclusão etária, combate ao preconceito e valorização da experiência profissional são juridicamente legítimos e compatíveis com a ordem constitucional. **O problema jurídico central reside na forma de implementação escolhida (programa de governo com detalhada disciplina de execução, de iniciativa parlamentar, e com contrapartidas públicas potencialmente conflitantes com os princípios da Administração), e não na finalidade em si.**

Uma solução adequada seria a construção de proposta de iniciativa do Prefeito, ajustando o conteúdo para afastar privilégios indevidos e garantir a plena observância dos princípios da imparcialidade, isonomia e moralidade.

III. Conclusão.

Conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 159/2025, embora materialmente voltado a finalidade legítima de inclusão e valorização de trabalhadores com 50 anos ou

mais, padece de vício formal de iniciativa ao instituir programa de governo, atribuir competências e impor regulamentação ao Poder Executivo por iniciativa parlamentar, além de conter contrapartidas que podem vulnerar os princípios de imparcialidade, isonomia e moralidade administrativa.

Recomenda-se que o Projeto seja encaminhamento da pauta a Chefe do Poder Executivo para, querendo, propor iniciativa própria, com revisão das contrapartidas e desenho do programa em conformidade com as balizas constitucionais e fiscais apontadas. Dessa forma, afasta-se o vício forma, e resguarda-se a iniciativa política da matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Crystiane Almeida Machado
CRISTIANE ALMEIDA MACHADO
Advogada, OAB/RS 123.896
Consultora Jurídica do IGAM

R. Machado
ROGER ARAÚJO MACHADO
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM