



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 07/2024

INTERESSADO: Plenário da Câmara Municipal
PROCESSO: 009 (físico) e 1DOC - Matéria Legislativa Projeto de Lei Ordinária - 009/2024
PROJETO DE LEI: 3.125
ASSUNTO: Altera a Lei n. 2.617/2023 - Programa Municipal de Geração de Renda “Qualifica Já”

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROGRAMA MUNICIPAL. POLÍTICA PÚBLICA. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL.

Constitucionalidade do projeto quanto à competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.

Quanto ao conteúdo, as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 12 a 16 (se o atual projeto cria ou não a bolsa-auxílio e consequências no impacto orçamentário) e 17 a 20 (inadequada oferta de bolsa-auxílio como forma de contrapartida do Poder Público para remunerar os instrutores).

Recomendação para que sejam apresentadas as premissas e metodologia de cálculo utilizadas na confecção da estimativa de impacto (parágrafo 26).

Pareceres das Comissões de Justiça e Redação, de Finanças, Contas e Orçamento, de Obras e Serviços Públicos e de Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente.

Quórum de aprovação de maioria simples, presente a maioria absoluta de membros.

Senhores Vereadores,

I Relatório

1. O Chefe do Executivo municipal inicia a tramitação do **Projeto de Lei Ordinária n. 3.125** que “*acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 3º da Lei 2.617, de 12 de dezembro de 2023, que trata do Programa Municipal de Geração de Renda ‘Qualifica Já’.*”
2. Instruem a proposição, no que interessa: (i) Projeto de Lei Ordinária; (ii) Mensagem nº 03 e Ofício P.M.C. nº 07/2024.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

3. De acordo com a justificativa inclusa na mensagem “constatou-se que no Município há instrutores qualificados para o Programa “Qualifica Já”, pessoas físicas interessadas em participar do processo seletivo, daí a conveniência e a oportunidade da alteração legislativa proposta. O Projeto propiciará maior agilidade no credenciamento e contratação de instrutores para o Programa “Qualifica Já”, além de gerar economia ao erário.” Na mensagem o Prefeito Municipal ainda solicita a tramitação do projeto em regime de urgência.

4. É o relato do essencial, passo a opinar.

II Fundamentação

5. De proêmio, é importante destacar que o exame desta Procuradoria Jurídica cinge-se somente aos aspectos jurídicos, nos termos de sua atribuição legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema, os quais são de responsabilidade dos setores competentes.

a) Análise do conteúdo do Projeto

6. O projeto altera a Lei ordinária 2.617/2023, a qual cria programa para qualificar profissionalmente os munícipes residentes em Campo Limpo Paulista, especialmente os desempregados. Aquela lei ordinária foi analisada pelo Parecer Jurídico 40/2023, acostado ao Projeto de Lei nº 3.123 (Processo físico nº 578 e 1DOC - Matéria Legislativa Projeto de Lei Ordinária - 083/2023). Para mais detalhes sobre o programa aconselhamos a leitura daquele parecer.

a1) Disciplina da forma de seleção de instrutores pessoa física

7. Especificamente quanto ao atual projeto, com o acréscimo do §1º ao art. 3º o Executivo busca disciplinar a forma de seleção de instrutores pessoa física, detalhando o exposto no art. 3º, *caput*, da Lei n. 2.617/2023:

Art. 3º O “Qualifica Já” ofertará cursos, integralmente subsidiados pela Prefeitura, de nível escolar fundamental, médio ou técnico de curta duração, por instrutores ou por entidades educacionais e de treinamento na formação de mão de obra.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

8. Estabelece, assim, que a contratação poderá ser realizada após a realização de chamamento público, com ampla divulgação. Por chamamento público, na ausência de definição legal prevista na legislação local, pode-se compreender uma gama de processos seletivos públicos.

9. Na verdade, a Administração Pública municipal pode se valer de diversos instrumentos para formar vínculos jurídicos para a prestação de serviços por instrutores, como a realização de licitação e até mesmo a contratação precedida de credenciamento (uma das formas de chamamento público¹).

a2) Previsão de Bolsa-auxílio

10. Já o acréscimo do §2º ao art. 3º expressa que os instrutores pessoa física poderão ser voluntários (agentes que não receberam qualquer contrapartida) ou “*remunerados mediante bolsa-auxílio do Programa Qualifica Já*”:

§2º Os instrutores, nesta hipótese, serão voluntários ou remunerados mediante bolsa-auxílio do Programa Qualifica Já, conforme normas do Decreto regulamentador desta Lei.

11. Quanto à entrega de bolsa-auxílio, alguns comentários são pertinentes.

12. Por primeiro, o **Programa Qualifica Já, criado pela lei 2.617/2023, não apresenta qualquer disposição a respeito da bolsa-auxílio, tampouco o decreto regulamentador pode criar tal espécie de dispêndio de gasto público.**

13. **Assim, surgem dúvidas se o presente Projeto de Lei nº 3125 estaria criando o auxílio em análise, especialmente diante da ausência de qualquer justificativa ou informação na mensagem nº 03 encaminhada pelo Prefeito Municipal.**

14. Caso o intuito seja a criação da bolsa-auxílio é bem provável que os documentos de ordem financeira e orçamentária também sofram impactos.

15. No entanto, o Impacto Orçamentário e Financeiro apresentado agora basicamente repete a previsão de aumento das despesas (R\$ 504.000,00) apresentada no

¹ A título elucidativo, o art. 2º, I, do Decreto n. 11.878/2024 define o credenciamento como o “*processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*”.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

documento de Impacto Orçamentário e Financeiro que instruiu a Lei n. 2.617/2023 (despesas de 2024), vejamos:

Projeto 3.123 e Lei n. 2.617/2023:

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 16 e 17

PERÍODO: Exercícios de 2023, 2024 e 2025.

Impacto nº 0139/2023

I – DO MOTIVO

Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro referente ao Projeto de Lei que Institui o Programa Municipal de Geração de Renda “Qualifica Já” e dá outras providências.

Diante o exposto acima, temos os valores dos acréscimos, conforme quadro abaixo:

Natureza da Despesa Anual - Exercício 2023 - A PARTIR DE DEZEMBRO	
Previsão de aumento das despesas	40.000,00
Total do Aumento Anual	40.000,00

Natureza da Despesa Anual - Exercício 2024	
Previsão de aumento das despesas	504.000,00
Total do Aumento Anual	504.000,00

Projeto 3.125 (atual):

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 16 e 17

PERÍODO: Exercícios de 2024, 2025 e 2026.

Impacto nº 001/2024

I – DO MOTIVO

Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro referente ao Projeto de Lei que Institui o Programa Municipal de Geração de Renda “Qualifica Já” e dá outras providências.

Diante o exposto acima, temos os valores dos acréscimos, conforme quadro abaixo:

Natureza da Despesa Anual - Exercício 2024	
Previsão de aumento das despesas	504.000,00
Total do Aumento Anual	504.000,00

16. Deste modo, não está claro se haverá a criação da bolsa-auxílio, bem como o seu eventual impacto orçamentário e financeiro. **Recomenda-se diligência nesse sentido, a fim de esclarecer o tema.**

17. O segundo ponto consiste na sistemática de oferecer bolsa-auxílio para “remunerar” os serviços dos instrutores. Por certo é possível que a Administração Pública firme contratos administrativos para a prestação de serviços pelos instrutores. Como afirmado, os contratos podem ser precedidos de licitação ou de credenciamento (chamamento público).



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

18. **Todavia, revela-se inadequada a oferta de bolsa-auxílio como forma de contrapartida do Poder Público para remunerar a hora-aula, na medida em que tal espécie de auxílio não possui caráter remuneratório, mas tão somente compensatório dos gastos empreendidos pelo instrutor para ministrar o curso.**

19. Ainda que a intenção do Executivo seja a formalização de “convênios” ou outros atos complexos análogos com os instrutores, a conclusão não seria afastada, pois referidos atos não importam no pagamento de remuneração, mas tão somente de valores compensatórios voltados ao desempenho da atividade acordada. Os “convênios” são atos bilaterais com interesses recíprocos (no caso concreto, a Administração e o instrutor se unem para qualificar o munícipe²), não havendo contrapartida para as partes, mas sim para o atingimento da finalidade.

20. **O tema é complexo e merece uma análise mais aprofundada, mas, em última análise, o pagamento de bolsa-auxílio para remunerar o trabalho do instrutor pode caracterizar contratação temporária ilegal:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 726, de 05.04.22, do Município de Panorama, que cria o programa social "Geração de Renda e Qualificação Profissional". Inequívoca hipótese de contratação temporária em descompasso à regra geral do concurso público. Desemprego não serve ao pretexto de excepcionar tal lógica. Atividades a serem desenvolvidas – serviços administrativos, atividades de limpeza, conservação, manutenção, reforma, expansão e restauração – caracterizam-se como serviços ordinários e integram o espectro das contingências normais da Administração. Inconstitucionalidade (art. 115, II e X, da CE). Efeitos ex tunc, observada a não repetição dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores temporários. Procedente a ação, com observação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2122229-25.2023.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 25/09/2023)

21. **De mais a mais, seria republicano que ao menos a mensagem encaminhada pelo Chefe do Executivo apresentasse mais detalhes sobre a alteração do programa ou fosse apresentada cópia do procedimento que instruiu e fundamentou o projeto de lei, a fim de que o Parlamento tenha subsídio para decidir sobre a proposta.**

² Por exemplo, a Administração fornece os itens materiais, como a sala de aula, papel e caneta, e o particular entra com a mão de obra relativa ao serviço.



b) Aspectos formais: da adequação constitucional e legal do projeto de lei

22. Tal como ocorreu com a lei que se intenta alterar (Lei 2.617/2023) o atual projeto adequa-se à competência legislativa municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, I, da Constituição Federal e no art. 8º, *caput*, da Lei Orgânica do Município. Igualmente, foi observada a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, motivo pelo qual não há vício formal subjetivo na presente propositura. Do mesmo modo, não há vício quanto ao instrumento jurídico utilizado (lei ordinária)³.

c) Da Lei de Responsabilidade Fiscal

23. A Lei Complementar n.º 101 de 04 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) contempla algumas condicionantes para as criações de ações que acarretem aumento de despesas, conforme estatuído no artigo 16, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15):

³ A título educativo, sobre a necessidade de lei complementar, o Supremo Tribunal Federal tem decisões divergentes sobre a possibilidade de norma infraconstitucional estabelecer reserva de lei complementar fora das hipóteses disciplinadas na Constituição Federal. Na verdade, decisões mais recentes apontam pela impossibilidade, conforme o seguinte excerto:

4. **A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal.** ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

5. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011.

6. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (ADI 5003, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12- 2019).

Em que pese a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, deve-se ressaltar que o dispositivo da Lei Orgânica que estabelece a reserva de lei complementar (art. 43) continua vigente e presume-se constitucional, indo ao encontro da autonomia municipal, notadamente dos atributos da auto-organização e autolegislação.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

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: [\(Vide ADI 6357\)](#)

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](#).

24. Vale ressaltar que a LDO⁴ apenas declara como irrelevantes as despesas que não ultrapassem os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, respectivamente, R\$ 33.000,00 e R\$ 17.600,00.

25. Compulsando os autos, observa-se que o Executivo instruiu a proposta com a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador de despesa.

26. **No entanto, na contramão do disposto no art. 16, §2º, LC n. 101/00, não foram apresentadas as premissas e metodologia de cálculo utilizadas na confecção da estimativa de impacto.**

⁴ Art. 29. Consideram-se irrelevantes aquelas despesas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

27. Ainda quanto ao tema, recomenda-se a leitura dos parágrafos 12 a 16 relativos ao impacto da previsão de bolsa-auxílio.

d) Outras considerações

28. Com relação ao pleito de urgência, os Srs. Vereadores **poderão respeitar o prazo de 45 dias estabelecido na Lei Orgânica** (art. 40) e repetido no Regimento Interno desta Edilidade (art. 137).

29. Sobre o tema, tanto o art. 40, §2º, da Lei Orgânica e o art. 137, *caput*, do Regimento Interno indicam que urgente é *“o projeto cujo objeto, relevante e justificado, perder a finalidade se não apreciado no prazo de tramitação”*, **ou seja, casos em que o projeto perde a sua finalidade e seus objetivos, tornando-se inútil se não for aprovado de forma célere, sem prejuízo da sua relevância e apresentação de justificativas.**

30. A utilização exacerbada e injustificada de tal expediente pode ensejar, salvo melhor juízo, vício de inconstitucionalidade por deliberação insuficiente.

31. A tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação, de Finanças, Contas e Orçamento, de Obras e Serviços Públicos e de Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente.

32. A apreciação do mérito cabe ao Plenário.

33. Por fim, tendo em vista o disposto no art. 12 da Lei Orgânica e o art. 38, *caput*, parágrafo único, do Regimento Interno, a eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Plenário dependerá de **voto favorável da maioria dos presentes (maioria simples)**, presente a maioria absoluta de seus membros.

III Conclusões

34. Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer e a exiguidade de prazo para análise do projeto antes de sua apresentação para conhecimento ao Plenário, **opino pela constitucionalidade do projeto quanto à competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.**

35. Quanto ao conteúdo, **as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 12 a 16 (se o atual projeto cria ou não a bolsa-auxílio e consequências no impacto orçamentário) e 17 a 20 (inadequada oferta de bolsa-auxílio como forma de contrapartida do Poder Público para remunerar os instrutores)**, restando aos Nobres Edis



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

analisar em definitivo o mérito da questão, que dependerá de **voto favorável da maioria dos presentes (maioria simples)**, presente a maioria absoluta de seus membros.

36. Recomenda-se, ainda, **sejam apresentadas as premissas e metodologia de cálculo utilizadas na confecção da estimativa de impacto (parágrafo 26)**. Seria republicano o Chefe do Executivo apresentasse mais detalhes sobre a alteração do programa ou fosse apresentada cópia do procedimento que instruiu e fundamentou o projeto de lei, a fim de que o Parlamento tenha subsídio para decidir sobre a proposta.

37. Outrossim, informo que a tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação, de Finanças, Contas e Orçamento, de Obras e Serviços Públicos e de Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente.

É o Parecer, à consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 06 de fevereiro de 2024.

Breno Hernandes Gonçalves
Procurador Jurídico
OAB/SP nº 424.911