



## **Parecer Jurídico nº 290/2022**

### **Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 92/2022-E**

**Assunto:** Projeto de Lei que autoriza o Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de São Roque – SÃO ROQUE PREV contratar estagiários e dá outras providências

**Ementa:** Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza o Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais a contratar estagiários, estabelecendo um limite de 5 (cinco) a serem contratados. **Tramitação em regime de urgência** (RI, art. 191, II e 195). Constitucionalidade formal orgânica, tendo em vista tratar de matéria administrativa de interesse local. Compatibilidade com a Lei federal nº 11.788/2008, com ressalva para o parágrafo único do art. 4º do projeto. Sugestão de emenda modificativa. Constitucionalidade material com ressalva para o art. 3º por possibilitar interpretação inconstitucional. Sugestão de emenda modificativa. Constitucionalidade formal subjetiva. Constitucionalidade formal objetiva. Ausência de reserva de lei complementar. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estimativa de Impacto Orçamentário. Recomendação para que se siga o modelo do TCE/SP. Necessidade de envio dos demais documentos exigidos pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam a comprovação de que a nova despesa não afetará as metas fiscais e o encarte do plano de compensação. Parecer favorável condicionado ao envio dos documentos previstos no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo com a finalidade de autorizar a contratação de estagiários pela Autarquia Previdenciária do Município, a SÃO ROQUE PREV.

A propositura reproduz alguns dispositivos da Lei federal nº 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes.

Por fim, estabelece que o número de estagiários a ser contratado pelo SÃO ROQUE PREV não excederá ao número de 5 (cinco).

A primeira estimativa de impacto orçamentário possui apenas previsão para o exercício financeiro e o subsequente, sem incluir o terceiro exercício (a estimativa deve ser trienal). A fim de corrigir esta falha, foi juntada ao procedimento uma segunda estimativa de impacto orçamentário, esta com previsão de estimativa para o exercício financeiro corrente e para os dois subsequentes.

Assim, a propositura veio instruída de 3 (três) documentos:

- a) Projeto de Lei;
- b) Declaração do ordenador de despesas;



c) Estimativa de Impacto Orçamentário (ass. 25/08/2022 17:02:08);

d) Estimativa de Impacto Orçamentário (assinado por escrito).

É o relatório.

Passo a opinar.

## **ANÁLISE JURÍDICA**

### **I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA, CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL**

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10<sup>1</sup>).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>.  
Acesso em: 25 ago. 2022.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

No caso, a propositura trata de demanda da administração local, qual seja, a contratação de estagiários pela autarquia previdenciária municipal. Assim, é legítima ao autorizar a contratação de estagiários, conforme normatiza a Lei federal nº 11.788/2008 (Lei do Estágio). Todavia, imperioso salientar que a lei municipal, ao tratar de assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, deve ser compatível com a lei federal e estadual, acaso existente.

O art. 2º, §1º, da propositura reflete conceito trazido pelo art. 1º da Lei federal nº 11.788/2008, adequando-o à realidade da autarquia previdenciária.

O art. 3º, *caput*, da propositura reproduz o art. 3º da Lei federal nº 11.788/2008.

Neste ponto, cabe aqui realizar uma sugestão.

O art. 3º da Lei federal nº 11.788/2008 trata do estágio de forma geral e, portanto, também dispõe deste tipo de contratação para a iniciativa privada. Na esfera privada, o não preenchimento dos requisitos da Lei de Estágio pode ensejar a configuração de vínculo empregatício entre estagiário e a instituição de ensino.

Todavia, **isto não se aplica à Administração Pública**, uma vez que esta somente pode contratar servidores e empregados públicos por meio de concurso público, ressalvados os cargos em comissão, na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Assim, por força constitucional, o estágio jamais cria vínculo empregatício com a Administração Pública, ainda que não tenham sido preenchidos os requisitos da Lei de Estágio.

Deste modo, recomendo que se sugira ao Poder Executivo a alteração do art. 3º da propositura para adequá-lo ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Fica sugerida a seguinte redação para o art. 3º:

“Art. 3º. O estágio de estudantes não cria vínculo empregatício de qualquer natureza.

§1º A contratação de estagiários observará os seguintes requisitos:

I - matrícula e frequência regular do educando em curso de ensino superior, devidamente atestado pela instituição de ensino;

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

II - celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino;

III - compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso.

§2º O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por servidor designado pelo SÃO ROQUE PREV”.

Cabe, por fim, esclarecer que não é inconstitucional emenda parlamentar à propositura de autoria do Poder Executivo, desde que haja pertinência temática com o objeto da propositura, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos e não haja aumento de despesas.

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. **A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial”** (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo. 3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5087, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020, grifos nossos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). - **As**

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

**normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública.**

Vício de inconstitucionalidade que não se verifica. - O artigo 46 da Lei Complementar nº 836/97 dispõe que, na hipótese de o deslocamento do servidor público ocorrer sem prejuízo remuneratório, caberá ao Município ressarcir ao Estado os valores pagos ao agente estatal cedido, bem como os encargos sociais correspondentes. Tudo a ser feito com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental. Caso em que se reconhece ofendida a autonomia municipal para aplicar livremente as suas rendas (CF, art. 18). - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Na hipótese de o afastamento ocorrer sem prejuízo de vencimentos, o Município ressarcirá ao Estado os valores referentes aos respectivos contra-cheques, bem como encargos sociais correspondentes, com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental", constante do art. 46 da Lei Complementar nº 836/97, do Estado de São Paulo.

(ADI 3114, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39, grifos nossos)

“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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)” (Tema 917 do STF).

Considerando que a emenda tem natureza meramente redacional e de organização dos dispositivos, bem como a finalidade de adequação destes à Constituição Federal sem qualquer aumento de despesa, entendo possível a realização de emenda para alterar a redação do dispositivo mencionado sem que haja qualquer vício. Importante levar em conta que o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo é de interpretação restritiva e a emenda sugerida tem apenas caráter redacional e não modifica qualquer aspecto substancial relacionado à estrutura da administração, atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Caso a excelentíssima Comissão de Constituição, Justiça e Redação tema eventual arguição de inconstitucionalidade, pode solicitar ao Sr. Prefeito para que encaminhe emenda.

A propositura pode ser mantida se realizada interpretação conforme a Constituição, interpretando que o dispositivo proíbe a geração de vínculo empregatício em qualquer hipótese e apenas fixa requisitos para a contratação de estagiários.

Seguindo a análise dos demais dispositivos, o art. 4º, *caput* e incisos, reproduz a disposição do art. 7º da Lei federal nº 11.788/2008. O parágrafo único do art. 4º, todavia, diverge da redação dada pelo parágrafo único do art. 7º da Lei federal nº 11.788/2008. Confira a tabela comparativa abaixo:

Projeto de Lei nº 92/2022-E	Lei federal nº 11.788/2008
Art. 4º. São obrigações das instituições de ensino, em relação aos estágios de seus educandos: [...] Parágrafo único. O plano de atividades do estagiário, elaborado em comum acordo entre o SÃO ROQUE PREV e a instituição de ensino, será incorporado ao termo de compromisso por meio de aditivos à medida que for avaliado progressivamente o desempenho do estudante.	Art. 7º São obrigações das instituições de ensino, em relação aos estágios de seus educandos: [...] Parágrafo único. O plano de atividades do estagiário, elaborado em acordo das 3 (três) partes a que se refere o inciso II do <i>caput</i> do art. 3º desta Lei, será incorporado ao termo de compromisso por meio de aditivos à medida que for avaliado, progressivamente, o desempenho do estudante.

Enquanto o art. 7º, parágrafo único, da Lei federal nº 11.788/2008 afirma que o plano de atividades do estagiário é elaborado em acordo do educando, da instituição de ensino e da parte concedente do estágio, o art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 92/2022-E restringe que o plano de atividades será elaborado em comum acordo entre a SÃO ROQUE PREV (parte concedente do estágio) e a instituição de ensino. Assim, o art. 4º, parágrafo único, do projeto está em incompatibilidade com o art. 7º, parágrafo único, da Lei federal nº 11.788/2008, devendo ser adequado.

Neste ponto, cabe adequação do art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 92/2022-E para prever que o educando participe da elaboração do plano de atividades, conforme preceitua o art. 7º, parágrafo único, da Lei federal nº 11.788/2008. Alternativamente, o parágrafo único do art. 4º do Projeto de Lei nº 92/2022-E pode ser suprimido, ficando a matéria disciplinada diretamente pela lei federal.

O art. 5º, *caput* e incisos, da propositura reproduz parcialmente o art. 9º, *caput* e incisos, da Lei federal nº 11.788/2008, havendo algumas diferenças. Confira:

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Projeto de Lei nº 92/2022-E	Lei federal nº 11.788/2008
<p>Art. 5º. São obrigações do SÃO ROQUE PREV:</p> <p>I - celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e educação, zelando por seu cumprimento;</p> <p>II - ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;</p> <p>III - indicar servidor, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar os estagiários simultaneamente;</p> <p>IV - contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;</p> <p>V - por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;</p> <p>VI - manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio.</p>	<p>Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:</p> <p>I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;</p> <p>II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;</p> <p>III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, <b><u>para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;</u></b></p> <p>IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;</p> <p>V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;</p> <p>VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;</p> <p>VII – <b><u>enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.</u></b></p>

Verifica-se que existem duas diferenças, com alteração de sentido, em relação ao dispositivo equivalente da Lei federal nº 11.788/2008: a parte final do inciso III e a ausência de um dispositivo equivalente ao inciso VII da Lei federal nº 11.788/2008.

Na parte final do inciso III do art. 9º da Lei federal nº 11.788/2008 prevê o limite máximo de 10 (dez) estagiários simultaneamente. O projeto de lei municipal em apreço silencia neste aspecto. Entretanto, não verifico ilegalidade neste ponto, uma vez que o próprio projeto de lei, no art. 2º, §2º, delimita que serão, no máximo, 5 (cinco) estagiários a serem contratados. Assim, não há propósito em definir no projeto limite de estagiários supervisionados simultaneamente, haja vista que o número total de



estagiários é inferior ao limite de estagiários supervisionados estabelecido pelo inciso III do art. 9º da Lei federal nº 11.788/2008.

Todavia, seria pertinente que constasse do projeto de lei dispositivo equivalente ao inciso VII do art. 9º da Lei federal nº 11.788/2008. Contudo, a sua ausência não macula a propositura, uma vez que a lei federal mencionada é norma geral, cogente e autoaplicável e, portanto, sua observância pela autarquia previdenciária independe de previsão em lei municipal.

O art. 8º da propositura dispõe que a duração do estágio será pelo período de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período. O dispositivo se encontra compatível em parte com o estabelecido pelo art. 11 da Lei federal nº 11.788/08, que estabelece prazo máximo de 2 (dois) anos para a duração do estágio.

Os arts. 9º e 10 do projeto em análise reproduzem o que dispõem os arts. 13 e 14 da Lei federal nº 11.788/08.

O art. 11 estabelece a quantia a ser desembolsada pela autarquia previdenciária a título de bolsa auxílio. Por fim, o art. 12 estabelece a dotação orçamentária.

Assim, a propositura se encontra em boa ordem, com exceção dos arts. 3º e 4º que poderiam ser alterados. O art. 3º para se tornar mais adequado ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e o art. 4º para adequação em relação à Lei federal nº 11.788/08.

## **II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA**

O projeto de lei diz respeito à organização de autarquia municipal, sendo, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que prevêm o art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, o art. 24, §2º, incisos 1 e 2, da Constituição Estadual e art. 60, §3º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município:

“Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”





“Artigo 24 [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

“Art. 60

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

[...]

III - criem, alterem, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional”.

Ademais, ainda que não fosse projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, este possui iniciativa geral para a propositura de leis, conforme se extrai do art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição Estadual e art. 60 da Lei Orgânica do Município.

Deste modo, não há qualquer inconstitucionalidade formal subjetiva.

### **III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA**

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município<sup>2</sup>. Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

### **IV - DAS EXIGÊNCIAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Os arts. 16 e 17 assim dispõe sobre a geração de despesas e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado:

---

<sup>2</sup> Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:  
I - uso e ocupação do solo;  
II - obras públicas e particulares;  
III - matéria e tributos municipais;  
IV - política de desenvolvimento urbano.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

“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.

[...]

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”.



O ADCT, no art. 113, após inclusão da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, passou a exigir também a necessidade de impacto orçamentário nas proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

O Manual sobre Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é bastante didático sobre o procedimento de geração de despesa obrigatória de caráter continuado:

“A Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) demandará os dois procedimentos enunciados no art. 16, I da LRF (vide item 14) e mais compensação por meio do aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa; ou de ambos. Em outras palavras, o Chefe de cada Poder instruirá processo administrativo, onde compareça:

- Estimativa trienal do impacto da nova despesa sobre o orçamento e a disponibilidade de caixa; isso, para 3 exercícios financeiros (vide modelo no item 14);
- Declaração do Ordenador da Despesa, na abertura da licitação, que a nova despesa se compatibiliza com os 3 planos orçamentários: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (vide modelo no item 14);
- Comprovação de que a nova despesa não afetará as Metas Fiscais, no caso de se implementar já no próprio exercício de criação;
- Encarte do plano de compensação: aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa” (Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019, p. 42, grifos nossos)<sup>3</sup>.

Assim, recomenda-se que sejam juntados à proposição a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

Relativamente à estimativa de impacto orçamentário, recomenda-se que esta siga o modelo referido no Manual da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2019)<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, TCE-SP, p. 41-42. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Lei%20de%20responsabilidade%20fiscal%20df-%202020.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2022.

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019, p. 40.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

*Em seguida, estimo o impacto trienal da despesa, nisso também considerando sua eventual e posterior operação:*

Valor das despesas no 1º exercício	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 1º exercício	
Impacto % sobre o Caixa do 1º exercício	
Valor das despesas no 2º exercício	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 2º exercício	
Impacto % sobre o Caixa do 2º exercício	
Valor das despesas no 3º exercício	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 3º exercício	
Impacto % sobre o Caixa do 3º exercício	

Desta forma, recomenda-se que o Poder Executivo siga o modelo estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a fim de que se evitem possíveis questionamentos.

No mais, entendo que deve ser exigido do Poder Executivo a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação, demonstrando a fonte de custeio das despesas criadas.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei nº 92/2022 no aspecto da possibilidade constitucional de sua propositura, com a ressalva quanto aos arts. 3º e o parágrafo único do art. 4º, ressaltando, ainda, questão relativa à responsabilidade fiscal, no que tange à responsabilidade do Poder Executivo de cumprir o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo providenciar a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

Recomendo que a Comissão de Finanças, Orçamento e Contabilidade requeira a juntada dos documentos faltantes exigidos pela art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal antes de sua deliberação, notadamente a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

Em relação, ao texto normativo, o projeto comporta opinião favorável, considerando que a propositura em sua essência está em conformidade com o

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ordenamento jurídico. Cabe ressalva quanto ao art. 3º e ao parágrafo único do art. 4º, nos termos do tópico I deste Parecer, ficando sugerida a realização de emendas modificativas com a seguinte redação, considerando que tais emendas mesmo que de iniciativa parlamentar não acarretam qualquer aumento de despesa e, portanto, são constitucionais:

“Art. 3º. O estágio de estudantes não cria vínculo empregatício de qualquer natureza.

§1º A contratação de estagiários observará os seguintes requisitos:

I - matrícula e frequência regular do educando em curso de ensino superior, devidamente atestado pela instituição de ensino;

II - celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino;

III - compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso.

§2º O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por servidor designado pelo SÃO ROQUE PREV”.

Art. 4º [...]

[...]

Parágrafo único. O plano de atividades do estagiário, elaborado em acordo das 3 (três) partes a que se refere o inciso II do caput do art. 3º desta Lei, será incorporado ao termo de compromisso por meio de aditivos à medida que for avaliado, progressivamente, o desempenho do estudante.

O parecer será classificado como “Favorável com ressalvas”, pois a essência do projeto de lei se encontra em conformidade com o ordenamento jurídico ressalvados dois pontos que poderiam ser corrigidos ou aprimorados, havendo, ainda, omissões na instrução da propositura que podem ser sanadas antes de sua aprovação.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 01 de setembro de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**