



ASSUNTO

Processo Legislativo.

Projeto de lei de iniciativa do Executivo que institui programa municipal de formação artística e cultural. Disciplina excessivamente aberta da contratação temporária e ausência de instrução fiscal mínima quanto ao impacto orçamentário-financeiro. Incidência do art. 37, IX, da CF/88, dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do ADCT. Proposição ainda não madura para submissão ao Plenário. Recomendação de emenda modificativa, saneamento formal pelo Executivo e retirada da pauta de votação.

PARECER 058/2026

1 | Relatório

Submete-se à análise o Projeto de Lei Ordinária nº 5, de 20 de fevereiro de 2026, de iniciativa do Prefeito Municipal, que institui o Programa de Desenvolvimento Artístico e Cultural – PRODAC, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte e da Fundação Nova-Andradinense de Cultura – FUNAC. O texto define objetivos, modalidades de oficinas, diretrizes de acesso, formas de execução, gestão e financiamento do programa.

A consulta jurídica dirige-se, em especial, a três pontos:

- i) a higidez constitucional e legal da disciplina relativa à contratação temporária prevista no art. 8º, II;
- ii) a repercussão da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro na tramitação da matéria; e
- iii) as providências regimentais e legislativas adequadas diante dessas insuficiências.

É o resumo do necessário.

Analiso.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

Resolução
n. 06/90

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.
§ 1º - As proposições poderão consistir em:

a) Emendas à Lei Orgânica do Município;

b) Projetos de leis complementares;

c) Projetos de leis ordinárias;

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30 da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Contudo, por dever de ofício, em tópico ulterior, farei registro do expediente utilizado pelo Poder Executivo de encaminhar pedido de sessão extraordinária para matéria de tamanha relevância.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

A **constitucionalidade material** refere-se à conformidade substancial do conteúdo normativo de um projeto de lei ou norma infraconstitucional com os valores, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição. Assim, a análise da constitucionalidade material exige que o conteúdo e a finalidade do projeto estejam intrinsecamente harmonizados com o texto constitucional, não apenas em sua forma, mas também em sua substância e espírito normativo.

Juridicidade e legalidade, por outro lado, são conceitos voltados à conformidade da norma no âmbito infraconstitucional. A **legalidade** implica que o ato normativo ou administrativo deve estar estritamente subordinado à legislação ordinária vigente, cumprindo as determinações expressas em normas legais. A legalidade representa, portanto, a observância do arcabouço normativo infraconstitucional, ou seja, as leis ordinárias e complementares que regem as condutas e os atos administrativos.

A **juridicidade**, por sua vez, é um conceito mais amplo do que a mera legalidade, pois requer não só a observância à legislação, mas também a aderência aos princípios gerais do direito e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Além de exigir conformidade com a lei, a juridicidade demanda que a atuação estatal respeite os princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, como os da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, garantindo que as normas e os atos estatais não sejam apenas formalmente legais, mas também materialmente justos e adequados ao conjunto de normas e valores do ordenamento jurídico.

Pois bem.

Em exame de constitucionalidade material, juridicidade e legalidade, entendo que a **finalidade da proposição é compatível com a Constituição Federal**, na medida em que busca institucionalizar programa municipal voltado à promoção da formação artística e cultural, à ampliação do acesso à cultura, à descentralização de ações culturais e à inclusão social por meio das artes. A matéria se harmoniza, em tese, com a competência municipal e com a proteção constitucional dos direitos culturais.

Não obstante, a redação projetada apresenta **duas insuficiências relevantes**.

A primeira reside na disciplina da **contratação temporária**, prevista no art. 8º, II, cuja redação é demasiadamente aberta e não estabelece salvaguardas mínimas contra a utilização indevida desse regime excepcional para a execução ordinária e permanente das atividades do programa.

A segunda reside na **ausência de instrução orçamentário-financeira mínima**, tendo em vista que a proposição institui programa público permanente, com oferta gratuita de oficinas, previsão de gestão executiva, possibilidade de contratação de

profissionais e realização de ações continuadas, sem que os autos venham acompanhados de estimativa de impacto ou de manifestação técnica equivalente do Poder Executivo.

Assim, **não identifico impedimento material absoluto à instituição do programa**, mas entendo que o texto, tal como apresentado, **não se encontra juridicamente amadurecido para submissão ao Plenário**, reclamando saneamento prévio nos termos que serão indicados adiante.

2.1.2.1. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

O art. 8º, II, do projeto prevê que as atividades do PRODAC poderão ser executadas por “instrutores e profissionais contratados por tempo determinado para atender a excepcional interesse público e por tempo determinado, mediante Processo Seletivo Simplificado, nos termos da legislação municipal vigente”.

A redação reclama correção.

A Constituição Federal admite a contratação por tempo determinado apenas para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público**, em caráter estritamente excepcional. Trata-se de hipótese que não pode ser convertida em técnica ordinária de gestão de pessoal nem utilizada para suprir atividades permanentes e previsíveis da Administração. O regime temporário é exceção ao modelo regular de provimento e, por isso, deve ser interpretado restritivamente. No caso, o dispositivo apresenta três problemas.

Primeiro, adota formulação redundante e tecnicamente imprecisa.

Segundo, não delimita suficientemente as hipóteses de cabimento da contratação temporária.

Terceiro, e sobretudo, **não veda sua utilização para o atendimento ordinário, contínuo e previsível das atividades permanentes do PRODAC**, o que é particularmente sensível porque o próprio projeto pretende institucionalizar política pública estável, com calendário anual, continuidade das oficinas e estrutura permanente de gestão.

Daí decorre que a redação atual do art. 8º, II, **compromete a juridicidade da proposição** e deve ser ajustada por emenda modificativa, a fim de compatibilizar o texto com o art. 37, IX, da Constituição.

2.1.2.2. IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO

O projeto **importa em despesa pública**.

Isso decorre do próprio conteúdo da proposição, que institui programa público permanente, com oferta gratuita de oficinas culturais, gestão executiva, calendário anual de atividades, emissão de certificados, organização de eventos e possibilidade de execução por servidores, contratação temporária, contratação de terceiros e parcerias. Trata-se, portanto, de medida que cria e organiza ação governamental com repercussão financeira inevitável.

Nessas hipóteses, incidem os **arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que exigem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e análise da compatibilidade da despesa com os instrumentos de planejamento e orçamento. Incide, igualmente, o **art. 113 do ADCT**, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa deve ser acompanhada da respectiva estimativa de impacto. O Supremo Tribunal Federal reconhece esse dispositivo como **requisito de validade formal do processo legislativo**.

No caso, porém, **a proposição não veio instruída com estimativa de impacto orçamentário-financeiro**, nem com manifestação técnica equivalente que demonstre a forma de custeio, a absorção nas dotações existentes ou a compatibilidade da medida com o planejamento fiscal do Município.

A omissão é relevante e, se não remediada, tornará o PL natimorto.

Assim, **há insuficiência na instrução do processo legislativo**, a ser sanada antes da submissão do projeto ao Plenário, mediante juntada, pelo Poder Executivo, da estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pela LRF e pelo art. 113 do ADCT.

2.2. RECOMENDAÇÃO DE EMENDA

Sem prejuízo da viabilidade material da instituição do programa, entendo que o texto, tal como apresentado, reclama emendas de aperfeiçoamento e saneamento. Passo, assim, às emendas que reputo necessárias.

a) Emenda modificativa ao art. 8º, II

Texto a emendar:

“II – Instrutores e profissionais contratados por tempo determinado para atender a excepcional interesse público e por

tempo determinado, mediante Processo Seletivo Simplificado, nos termos da legislação municipal vigente;”

Redação sugerida:

“II – Instrutores e profissionais contratados por tempo determinado, exclusivamente nas hipóteses legais de necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante processo seletivo simplificado, vedada sua utilização para o atendimento ordinário, permanente ou previsível das atividades próprias do Programa, observada a legislação municipal aplicável;”

Justificativa:

A alteração é necessária para adequar a redação ao art. 37, IX, da Constituição Federal. A contratação temporária é exceção constitucional e não pode servir de via ordinária para a execução de atividade continuada e estrutural do programa. A emenda confere densidade normativa mínima ao dispositivo, previne interpretação expansiva incompatível com o regime constitucional de pessoal e reforça a segurança jurídica da futura execução administrativa.

2.3. NECESSIDADE DE SANEAMENTO PRÉVIO

A irregularidade atinente à contratação temporária pode ser corrigida por emenda modificativa.

A insuficiência fiscal, contudo, reclama providência adicional. Não basta, aqui, aperfeiçoar a redação da lei. É necessário que o Poder Executivo complemente a instrução da matéria, mediante **ofício** e juntada de manifestação técnica do órgão fazendário ou da unidade gestora competente, esclarecendo a repercussão orçamentário-financeira da proposição e a forma de absorção, condicionamento ou escalonamento de sua execução.

Essa providência é especialmente recomendável porque o projeto institui política pública permanente e gratuita, com potencial de repercussão continuada sobre a estrutura administrativa e financeira do Município. O processo legislativo, nessas condições, deve chegar ao Plenário com lastro informacional mínimo suficiente para deliberação responsável.

Por isso, entendo que o projeto **não se encontra maduro para submissão ao Plenário neste momento**, recomendando-se sua retirada da pauta de votação até o saneamento dos pontos acima indicados.

2.4. TÉCNICA LEGISLATIVA

No plano da técnica legislativa, impõe-se a observância, por todos os entes federativos, da Lei Complementar federal nº 95/1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos. O objetivo é assegurar clareza, precisão e coerência interna, com organização lógica dos dispositivos e linguagem uniforme, de modo a favorecer a inteligibilidade da norma e, por consequência, a sua efetividade.

No caso, a proposição apresenta estrutura formal adequada, com divisão sistemática por capítulos, definição de conceitos e encadeamento temático compatível com as diretrizes da LC nº 95/1998.

2.5. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

A aferição do **mérito administrativo-político** da proposição — isto é, o juízo sobre sua conveniência, oportunidade, extensão e prioridade — **não se insere no campo de atuação deste Departamento Jurídico**. Trata-se de avaliação que demanda escolhas de política pública, sopesamento de alternativas e definição de prioridades orçamentárias e administrativas, matérias que pertencem, por natureza, ao espaço deliberativo do Parlamento Municipal, como expressão da representação popular.

Por isso, em respeito à função institucional deste órgão consultivo, a presente manifestação circunscreve-se ao controle de juridicidade, examinando a compatibilidade do projeto com a Constituição, com a legislação infraconstitucional e com os princípios que regem a Administração Pública, sem substituir o juízo político legítimo dos Vereadores nem emitir pronunciamento conclusivo sobre a conveniência e oportunidade da medida.

2.6. IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO

Em plano constitucional, o **art. 113 do ADCT** impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória (ou renúncia de receita) seja acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

Em plano infraconstitucional, a **LRF** reforça a mesma diretriz, exigindo estimativa e demonstração de adequação e compatibilidade orçamentária para a criação/expansão de despesa, além de cautelas adicionais quando se trate de despesa obrigatória de caráter continuado.

A exigência não é formalismo vazio. Ela cumpre função de garantia: permite que o Legislativo delibere com transparência sobre **quanto custa** a política e **se há lastro** no PPA, na LDO, na LOA e, no caso, no FMHIS.

Por isso, **acaso** a proposição, em comparação com o texto legal a ser reformado, represente aumento de despesa, a estimativa **deve ser carregada aos autos antes da deliberação plenária**, como condição de regularidade do devido processo legislativo financeiro.

A ausência dessa instrução, quando a proposição implicar aumento de despesa, resultará em **vício de inconstitucionalidade**, por ofensa ao art. 113 do ADCT, com reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal em casos análogos.

O PL sob análise, contudo, não gera despesa e, portanto, dispensa o cumprimento da exigência supramencionada.

2.7. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

TJPR

PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.676/2013 DE
IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO DO
DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE.
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.
(TJ-PR - ADI: 12140946 PR 1214094-6)

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

2.8. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de Lei ordinária
Quórum de votação	Maioria dos presentes
Turno de votação	Único
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Votação pelo Presidente	Vota

3 | Conclusão

À vista do exposto, emito **parecer condicional** pela constitucionalidade material, legalidade e juridicidade da proposição, **desde que**:

- a) acolhida a emenda modificativa sugerida em tópico próprio, a fim de adequar a redação do art. 8º, II, ao regime constitucional da contratação por tempo determinado, previsto no **art. 37, IX, da Constituição Federal**; e
- b) anexado aos autos deste processo legislativo a estimativa de impacto financeiro orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT e dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

PROVIDENCIAS PARA A DIRETORIA LEGISLATIVA:

- a) a expedição de **ofício ao Poder Executivo**, para apresentação da **estimativa de impacto orçamentário-financeiro** do projeto,

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 03/02/2026

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140

¹ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).