



# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

## PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº27/2026

Análise do Projeto de Lei Executivo nº 8/2026

### EMENTA

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 8/2026. MUNICÍPIO DE MUNIZ FREIRE/ES. ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 1.810/2006. CRIAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS. REESTRUTURAÇÃO PARCIAL DO PLANO DE CARREIRA E SISTEMA DE VENCIMENTOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000). LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. RETIFICAÇÃO POSTERIOR POR INOBSERVÂNCIA DO SALÁRIO MÍNIMO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMPATIBILIDADE COM PPA, LDO E LOA. **VIABILIDADE JURÍDICA FORMAL, CONDICIONADA À ESTRITA OBSERVÂNCIA DE PRESSUPOSTOS DE HIGIEZ FISCAL-ORÇAMENTÁRIA E DE SANEAMENTO DE VÍCIOS DOCUMENTAIS.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica e legislativa do **Projeto de Lei Executivo nº 8/2026**, encaminhado pelo **Chefe do Poder Executivo do Município de Muniz Freire/ES** a esta Casa Legislativa. O Projeto de Lei em questão propõe alterações na **Lei Municipal nº 1.810, de 2006**, que dispõe sobre a estruturação do plano de carreira e o sistema de vencimentos dos servidores públicos do Poder Executivo municipal.

Em sua essência, o Projeto de Lei visa à criação de novos cargos efetivos, a saber: **1 (um) cargo de Analista Ambiental, 1 (um) cargo de Biólogo, 1 (um) cargo de Tecnólogo da Informação e 1 (um) cargo de Tecnólogo em Segurança do Trabalho**. Adicionalmente, o projeto prevê a ampliação do número de vagas para cargos já existentes, com o acréscimo de **5 (cinco) vagas para Enfermeiro, 1 (uma) para Veterinário, 1 (uma) para Psicólogo, 35 (trinta e cinco) para Profissional de Apoio Escolar e 2 (duas) para Agente de Combate às Endemias**.

O processo legislativo foi instruído com a mensagem do Executivo, o texto do Projeto de Lei, anexos contendo o quadro permanente de cargos, a tabela de vencimentos e a descrição das atribuições dos cargos, bem como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Contudo, foi posteriormente anexado um ofício de retificação/correção do impacto orçamentário-financeiro, motivado pela constatação de que a remuneração-base do cargo de **Profissional de Apoio Escolar**, na estimativa





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

original, encontrava-se abaixo do **salário mínimo nacional**, exigindo complementação remuneratória em observância ao **art. 7º, IV, da Constituição Federal**.

O estudo de impacto orçamentário-financeiro aponta que os percentuais projetados de despesa com pessoal, após a implementação do Projeto de Lei, permaneceriam inferiores aos limites estabelecidos pelo **art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**. Não obstante, a presente análise enfatizará que tal constatação, por si só, **não elide a imperatividade** da verificação formal e material da **adequação orçamentária, a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)**, bem como a **consistência integral da instrução processual**, requisitos estes de natureza **constitucional, fiscal e orgânica**, cuja observância se erige em **pressuposto inarredável de validade e eficácia** para a concretização de qualquer aumento de despesa com pessoal.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

O **Projeto de Lei Executivo nº 8/2026** tem como objeto a alteração da estrutura de cargos e vencimentos do Poder Executivo municipal. Especificamente, propõe a criação de novos cargos efetivos e a ampliação de vagas em cargos já existentes, impactando diretamente a despesa de pessoal e a organização administrativa do **Município de Muniz Freire/ES**. A matéria, portanto, insere-se no âmbito da **gestão de recursos humanos e da organização administrativa municipal**, configurando exercício da **competência legislativa plena** do ente federado local.

A **Constituição Federal**, em seu **art. 30, incisos I e II**, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Essa autonomia municipal abrange a capacidade de organizar seus serviços públicos e seu quadro de pessoal, desde que observados os princípios e normas gerais estabelecidos pela União e pelo Estado, bem como os preceitos da própria Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. A criação e a alteração de cargos públicos, bem como a definição de seus vencimentos, são matérias que se inserem na esfera de competência legislativa do Município, exercida por meio de lei específica.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Transcreve-se, para melhor elucidação, o dispositivo constitucional pertinente:

## **Constituição Federal de 1988**

### **Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

A **Lei Orgânica do Município de Muniz Freire/ES** estabelece as regras de iniciativa das leis. O **art. 42** da LOM prevê que a iniciativa das leis pode caber ao Prefeito, Vereadores, Mesa, Comissões e cidadãos, nos casos e formas previstos. Contudo, o **art. 44** da mesma Lei Orgânica estabelece uma reserva de iniciativa para o Chefe do Poder Executivo em matérias específicas. Conforme os **incisos I, II, III, IV, VI e IX do art. 44**, são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre as matérias ali elencadas.

Adicionalmente, os **arts. 69 e 70** da LOM reforçam a posição do Prefeito como chefe da administração e sua competência para a iniciativa legislativa nas hipóteses mencionadas, bem como para prover cargos públicos. O **Projeto de Lei Executivo nº 8/2026**, ao propor a criação e ampliação de cargos, bem como a alteração do sistema de vencimentos, enquadra-se perfeitamente nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito. Assim, sob o aspecto formal da iniciativa legislativa, o projeto **não padece de eiva de inconstitucionalidade ou ilegalidade**.

Para a devida compreensão, transcrevem-se os dispositivos da **Lei Orgânica do Município de Muniz Freire/ES**:

## **Lei Orgânica do Município de Muniz Freire/ES**

**Art. 42. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

**Art. 44. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

**II - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

**III - organização administrativa do Poder Executivo e serviços públicos;**





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

**IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração;**

**VI - matéria orçamentária;**

**IX - organização e funcionamento da administração municipal.**

**Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal.**

**Art. 69. O Prefeito é o chefe da administração municipal, competindo-lhe, dentre outras atribuições, a iniciativa das leis, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

**Art. 70. Compete privativamente ao Prefeito:**

[...]

**II - prover os cargos públicos municipais, na forma da lei;**

[...]

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, estabelece os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O inciso II do mesmo artigo determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. O Projeto de Lei em análise trata da criação e ampliação de cargos efetivos, cujo provimento, por expressa determinação constitucional, deve ocorrer mediante concurso público.

O inciso X do art. 37 da CF, por sua vez, estabelece que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. O presente Projeto de Lei, ao dispor sobre a criação de cargos e a alteração do sistema de vencimentos, cumpre a exigência de lei específica, e a iniciativa privativa do Prefeito, como já analisado, está resguardada. O inciso V do mesmo artigo trata das funções de confiança e cargos em comissão.

Abaixo, os dispositivos constitucionais relevantes:

## **Constituição Federal de 1988**

**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**





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

**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;**

**V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**

**X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;**

A criação e ampliação de cargos públicos, por implicar aumento de despesa de pessoal, estão sujeitas a rigoroso e mandatório controle constitucional, fiscal e orgânico. A exigência de documentação fiscal instrutória para tais projetos não se reveste de caráter discricionário ou de mera prudência administrativa, mas sim de imposição legal expressa e cogente, erigindo-se em pressuposto inarredável de validade e eficácia jurídica para a concretização de qualquer aumento de despesa com pessoal.

O art. 169, caput, da Constituição Federal estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Mais especificamente, o parágrafo primeiro do mesmo artigo condiciona imperativamente a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos ou funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (inciso I), e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (inciso II). A inobservância desses preceitos acarreta a nulidade de pleno direito do ato, conforme expressamente previsto no art. 21 da LRF.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A **Lei Complementar nº 101/2000**, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, regulamenta o **art. 169 da CF** e impõe normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Os **arts. 15, 16 e 17** da LRF são cruciais para a análise de projetos que gerem despesa obrigatória de caráter continuado, estabelecendo que a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda a seus requisitos será considerada **não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15)**. O art. 16, *caput*, exige que a **criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa obrigatória de caráter continuado seja obrigatoriamente acompanhada de: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (inciso I); e (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 (inciso II)**.

O **§ 1º do art. 16** define despesa obrigatória de caráter continuado. O art. 17, *caput*, por sua vez, estabelece que a exigência do art. 16 será considerada não cumprida, e a despesa não efetivada, em diversas situações, incluindo a ausência de metas fiscais anuais e projeções de despesas com pessoal na LDO (§ 1º e § 2º). O **art. 20 da LRF** fixa os limites máximos para a despesa total com pessoal dos Municípios em **60% da Receita Corrente Líquida (RCL)**. O **art. 21 da LRF declara nulo de pleno direito** o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não observe as normas gerais, o limite máximo do art. 20, ou as condições previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição. O **art. 22, parágrafo único**, da LRF estabelece que, se a despesa total com pessoal exceder **95% do limite**, são **vedados**, entre outros, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, e a criação de cargo, emprego ou função. Por fim, o **art. 59, § 1º, II**, da LRF, exige que o relatório de gestão fiscal contenha **demonstrativo da despesa com pessoal**, evidenciando o cumprimento dos limites.

Transcrevem-se, a seguir, os dispositivos legais que fundamentam o controle fiscal da despesa com pessoal:

## **Constituição Federal de 1988**

**Art. 169. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.**

**§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a**



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003300300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

**admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

**I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**

**II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

**Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**

**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 obrigatória de caráter continuado deverá ser 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 do disposto no caput, considera-se despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

**§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput deverá ser elaborada a partir de premissas e metodologia atuariais e financeiras transparentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

**§ 3º O disposto no caput 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.**





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

**Art. 17. Considera-se não cumprida a exigência do art. 16 e, portanto, não efetivada a despesa:**

**I - quando for verificada, ao final de um período de doze meses, que a despesa total com pessoal do Poder ou órgão referido no art. 20 ultrapassou os limites definidos no mesmo artigo;**

**II - quando a lei de diretrizes orçamentárias não contiver as metas fiscais anuais e as projeções de despesas com pessoal, nos termos do § 1º do art. 4º.**

**Art. 20. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da receita corrente líquida:**

[...]

**III - Municípios: 60% (sessenta por cento).**

**Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não observe:**

**I - as normas gerais para o seu cumprimento;**

**II - o limite máximo de que trata o art. 20;**

**III - as condições previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição.**

**Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.**

**Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites de que trata o art. 20 será realizada ao final de cada quadrimestre, com base na receita corrente líquida apurada no período de doze meses imediatamente anteriores.**

**Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:**





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

**I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual;**

**II - criação de cargo, emprego ou função;**

**III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

**IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;**

**V - contratação de hora extra, salvo no caso de convocação para serviço extraordinário e excepcional, nos termos do inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição.**

**Art. 59. O Poder Executivo de cada ente da Federação publicará, até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre:**

[...]

**§ 1º O relatório de gestão fiscal conterá:**

[...]

**II - demonstrativo da despesa com pessoal, evidenciando o cumprimento dos limites e as medidas adotadas para a sua adequação, quando for o caso;**

O Projeto de Lei foi instruído com estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigido pela LRF. Contudo, conforme relatado, houve a necessidade de uma retificação posterior dessa estimativa. A retificação decorreu da constatação de que a remuneração-base do cargo de **Profissional de Apoio Escolar**, na estimativa original, estava abaixo do **salário mínimo nacional**, o que contraria o **art. 7º, IV, da Constituição Federal**, que garante o salário mínimo como direito dos trabalhadores. A correção, portanto, foi essencial para adequar o projeto à ordem constitucional e para que o impacto financeiro refletisse o custo real da despesa.

Abaixo, o dispositivo constitucional que ampara a garantia do salário mínimo:

**Constituição Federal de 1988**



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003300300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

**Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:**

[...]

**IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;**

A existência de um erro inicial na estimativa de impacto, que subdimensionava a despesa, **compromete a higidez e a confiabilidade técnica da instrução original**. Assim, é imperativo que a deliberação legislativa se apoie **exclusivamente na versão retificada e final do impacto orçamentário-financeiro**, desconsiderando o cálculo originário.

A retificação, embora saneie o vício de mensuração do *quantum* da despesa, **não elide, por si só, a imperatividade da demonstração formal e material da adequação orçamentária e financeira, da compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)**, bem como da **origem e cobertura dos recursos** para o custeio da despesa de caráter continuado.

Entendemos que apresentação de percentuais de despesa com pessoal aquém dos limites estabelecidos pela **LRF**, embora indício favorável, **não dispensa a verificação da consistência integral e da higidez formal da instrução processual**.

No ponto em que a instrução do feito **afirma que a Lei Orçamentária Anual de 2026 comportaria o gasto projetado com pessoal e que, se necessário, seria possível a utilização da autorização orçamentária para abertura de créditos adicionais suplementares**, impõe-se registro técnico relevante: tal fundamentação, tal como lançada, não se mostra bastante, por si só, para demonstrar a regular adequação orçamentário-financeira da despesa decorrente da criação e ampliação de cargos pretendida pelo Projeto de Lei Executivo nº 8/2026.

Isso porque a abertura de créditos suplementares, embora juridicamente admissível em tese, não substitui a exigência constitucional e fiscal de prévia dotação orçamentária suficiente para suportar as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A Constituição Federal, em seu art. 169, § 1º, inciso I, estabelece que a criação de cargos, empregos e funções, bem como a admissão ou contratação de pessoal, somente poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa e aos respectivos acréscimos. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 15, 16 e 17, exige que a geração de despesa obrigatória de caráter continuado esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de declaração do ordenador da despesa e de efetiva demonstração de adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

No plano local, a LDO 2026 do Município de Muniz Freire contém disciplina expressa sobre o tema. O art. 23, parágrafo único, admite, em tese, a abertura de créditos suplementares mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, desde que o projeto de lei orçamentária contenha autorização para tanto e que sejam observadas as fontes de recursos definidas no art. 43 da Lei nº 4.320 1964. Todavia, o próprio diploma, em seu art. 24, é categórico ao dispor que a concessão de vantagem, o aumento de remuneração, a criação de cargos e funções, a alteração de estrutura de carreiras e a admissão ou contratação de pessoal somente serão admitidos se houver prévia dotação orçamentária suficiente, se respeitado o limite do art. 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101 2000, e nos termos da legislação específica aplicável. De igual modo, o art. 29 da LDO 2026 veda quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesas sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária.

Desse conjunto normativo resulta conclusão inequívoca: **a autorização para suplementação orçamentária possui natureza de instrumento de execução e ajuste da programação, mas não opera como sucedâneo automático da dotação inicial exigida constitucionalmente para a criação de despesa com pessoal.** Em outras palavras, a possibilidade abstrata de reforço de dotação por crédito suplementar não convalida, por si, insuficiência originária da programação orçamentária, nem supre a necessidade de demonstração concreta de que a despesa criada pelo projeto encontra respaldo financeiro e orçamentário idôneo.

A viabilidade jurídica da suplementação, portanto, depende de pressupostos adicionais que não se presumem. Exige-se, ao menos, a demonstração de que a LOA 2026 efetivamente contém autorização para abertura de créditos suplementares, a indicação do limite dessa autorização, a identificação da fonte de recursos juridicamente utilizável nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320 1964, bem como a comprovação de que tal reforço orçamentário não compromete outras dotações essenciais nem desrespeita os limites fiscais de despesa com pessoal.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Assim, a simples afirmação de que a Lei Orçamentária Anual prevê despesa total de pessoal apta a suportar o gasto e de que poderá haver abertura de créditos suplementares não equivale, tecnicamente, à prova de adequação orçamentária suficiente. Para os fins do controle de legalidade da proposição, tal referência genérica não basta como fundamento autônomo de validade, devendo a instrução demonstrar, de forma específica e verificável, a existência de dotação compatível, a possibilidade jurídica concreta de suplementação e a observância integral da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/1964 e da LDO 2026.

Em síntese, é juridicamente possível, em tese, o reforço de dotações de pessoal por meio de créditos suplementares, mas essa possibilidade não substitui a exigência de prévia dotação orçamentária suficiente, nem dispensa a comprovação formal da adequação financeira da despesa criada. Por essa razão, a menção genérica à futura abertura de créditos suplementares não se mostra suficiente, por si só, para sanar a fragilidade da instrução fiscal do projeto.

Adicionalmente ao exame do impacto orçamentário-financeiro, verificou-se uma **falha documental na declaração de adequação orçamentário-financeira** anexa aos autos, especificamente no documento identificado como declaração do ordenador de despesas, constante à **fl. 46**. Observa-se que a referida declaração se inicia com a fórmula "Na qualidade de **Secretária Municipal de Finanças de Muniz Freire/ES**, DECLARO...", contudo, o documento é subscrito por "**GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR, PREFEITO MUNICIPAL**".

É crucial esclarecer que esta inconsistência se refere a **Secretária Municipal de Finanças**. Tal situação configura uma **incongruência manifesta entre a qualificação do declarante e a autoridade subscritora do ato**, configurando um **erro material substancial** e um vício formal insanável *ab initio* na **declaração de adequação orçamentário-financeira**. Trata-se de uma quebra da cadeia de responsabilidade fiscal e da coerência interna do ato administrativo, comprometendo a identificação inequívoca do ordenador da despesa e, por conseguinte, a validade jurídica da declaração exigida pela legislação fiscal.

A exigência de uma declaração formal do ordenador da despesa, atestando a adequação orçamentária e financeira, bem como a compatibilidade com o **PPA**, a **LDO** e a **LOA**, é **mandamento expresso e inafastável do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, e também encontra respaldo na disciplina da **Lei Orgânica Municipal**. A ausência de clareza quanto à autoria da declaração, em razão da divergência entre o declarante qualificado no texto e o signatário,





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

enfraquece a **higidez formal da instrução fiscal** do projeto e, por consequência, a **eficácia e validade do ato administrativo**.

Embora este vício seja, em tese, **sanável mediante retificação expressa e formal**, mediante a apresentação de uma nova declaração formalmente coerente, com a correta identificação do agente declarante e assinatura compatível, enquanto não corrigido, ele representa uma **falha que compromete a higidez da instrução processual**. **Impõe-se, portanto, a substituição da declaração eivada por nova declaração**, que contenha a **identificação correta e inequívoca do agente declarante**, assinatura compatível com a **qualificação declarada e reafirmação expressa da adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA**, a fim de **garantir a plena conformidade formal e material do processo legislativo e a validade do ato administrativo**.

A **Lei Orgânica do Município de Muniz Freire/ES**, em consonância e complementaridade com a **Constituição Federal** e a **LRF**, estabelece o arcabouço normativo para a gestão fiscal e administrativa do Município. Embora os **arts. 42, 44, 69 e 70** da LOM tratem da iniciativa legislativa e da competência do Prefeito para gerir o quadro de pessoal, a interpretação sistemática desses dispositivos, em conjunto com as normas de finanças públicas, impõe a **observância rigorosa** dos requisitos para o aumento de despesa. Assim, para projetos que impliquem acréscimo de despesa de caráter continuado, a LOM, em sua essência, corrobora a **imperatividade** da apresentação de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, da **declaração do ordenador da despesa** e de **relatórios demonstrativos de gasto com pessoal**. Tais exigências, de natureza **orgânica e cogente**, reforçam a necessidade de uma **instrução processual robusta, transparente e juridicamente válida**, que não se limite a apresentar números, mas que demonstre a efetiva capacidade do Município de suportar a nova despesa sem comprometer o equilíbrio fiscal. A inobservância desses preceitos afeta a **higidez e a validade do processo legislativo**.

A tramitação e eventual aprovação do **Projeto de Lei Executivo nº 8/2026**, embora formalmente compatíveis com a iniciativa do Prefeito, estão sujeitas a **riscos jurídicos substanciais, passíveis de ensejar a nulidade do ato legislativo**, caso as **condicionantes de ordem fiscal-orçamentária e de coerência documental**, de natureza **constitucional, fiscal e orgânica**, não sejam plenamente atendidas. O principal risco reside na **inconsistência entre o impacto financeiro retificado, os anexos remuneratórios do projeto e o texto final da lei**, bem como na **ausência de demonstração cabal e formalmente idônea da adequação orçamentária e da compatibilidade com as peças de planejamento fiscal (PPA, LDO, LOA)**, e na **falha que macula a declaração do ordenador da despesa**.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Para uma tramitação e aprovação regulares, é fundamental que:

1. A deliberação legislativa se baseie exclusivamente na versão retificada e final do impacto orçamentário-financeiro, que incorpora a correção da remuneração do cargo de Profissional de Apoio Escolar em conformidade com o salário mínimo constitucional, e não no cálculo originário subdimensionado.
2. Seja formalmente demonstrada a adequação orçamentária e financeira da nova despesa, com a identificação da dotação orçamentária específica e a comprovação de que a despesa será absorvida sem comprometer as metas fiscais, em estrita observância aos arts. 15, 16 e 17 da LRF e ao art. 169, § 1º, da CF.
3. Seja formalmente atestada a compatibilidade do projeto com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), por meio de declaração expressa e validamente subscrita pelo ordenador da despesa, conforme exigido pelo art. 16, inciso II, da LRF e pelo arcabouço normativo da Lei Orgânica Municipal.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Parecer Jurídico-Legislativo conclui que o **Projeto de Lei Executivo nº 8/2026** apresenta **viabilidade jurídica formal quanto à iniciativa**, sendo a matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a **Lei Orgânica do Município de Muniz Freire/ES**.

Contudo, o projeto **não reúne, neste momento, instrução fiscal-documental** em razão de **exigências de natureza constitucional, fiscal e orgânica que não foram integralmente atendidas ou que se encontram maculadas por vícios formais**. Embora a retificação corrija o *quantum* da despesa, ela **não elide, por si só, a obrigação legal e cogente de demonstrar a adequação orçamentária**, a compatibilidade com o **PPA**, a **LDO** e a **LOA**, a origem e a cobertura dos recursos, bem como a consistência integral entre o texto do projeto, seus anexos remuneratórios e o estudo de impacto final retificado.

Dessa forma, **opina-se pelo sobrestamento do Projeto de Lei** e pela **imperativa diligência saneadora dos autos**, a fim de que o projeto possa ser submetido à deliberação legislativa com a **segurança jurídica**. Para tanto, é **imperativa a diligência saneadora** que contemple os itens de instrução citados acima.





# Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

É o parecer, salvo melhor juízo.

Muniz Freire/ES, 25 de março de 2026.

**Dr. Valmir de Matos Justo**  
Procurador Jurídico da Câmara Municipal

**Aquiles de Azevedo**  
Assessor de Apoio Jurídico  
OAB/ES 14.834



# Câmara Municipal de Muniz Freire

Ata da Sessão Ordinária



Ordem do Dia

1. Abertura da Sessão

2. Leitura e aprovação do Relatório da Comissão de Legislação e Jurisdição

3. Leitura e aprovação do Relatório da Comissão de Fiscalização



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003300300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.