



**ILUSTRE PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 03/25**

**ASSUNTO:** Parecer complementar solicitado pelo ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação questionando a necessidade da apresentação do impacto orçamentário e da compatibilidade do projeto com o PPA e demais aspectos financeiros e contábeis.

**1 RELATÓRIO**

Submete-se a este Setor Jurídico a análise da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03/25, de iniciativa conjunta dos Vereadores Fabiano Gomes de Lima, Heliel Custódio Francisco e Dyonatan Camilo Costa. A proposição em apreço visa alterar o §1º do Artigo 26 da Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, fixando em 09 (nove) o número de cadeiras legislativas para a legislatura subsequente.

Em sua justificativa, os proponentes sustentam que a redução pretérita para 07 (sete) vereadores comprometeu a funcionalidade da Casa, resultando em sobrecarga nas comissões permanentes e no Conselho de Ética, além de dificultar a obtenção de quórum qualificado em situações de impedimento parlamentar. Argumentam, em suma, a necessidade de restabelecer a representatividade política e a eficiência da governança interna.

O processamento da matéria contou com um Parecer Jurídico preliminar (firmado em 08/12/2025), que se manifestou favoravelmente quanto à constitucionalidade formal e à iniciativa legislativa.

Contudo, sobreveio despacho interlocutório da lavra do ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, Vereador Rayan Silveira, o qual introduziu questionamentos de natureza financeira. O referido despacho apontou um impacto financeiro estimado em R\$ 196.000,00 anuais — totalizando aproximadamente R\$ 800.000,00 por legislatura.



Ademais, o questionamento da Comissão destaca a ausência de previsão desta despesa no Plano Plurianual (PPA) e a necessidade de comprovar o cumprimento dos requisitos estritos dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Diante da complexidade técnica e do risco de nulidade do ato legislativo por vício de gestão fiscal, foi solicitada esta manifestação complementar para sanear o processo antes da deliberação em plenário.

É o relatório.

## 2 DA NATUREZA JURIDICA DA DESPESA PROPOSTA

Para a exata compreensão dos questionamentos fiscais apontados, é imperativo delimitar o conceito de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, instituto jurídico-financeiro que impõe ritos mais rigorosos para a sua criação. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece a definição básica no seu Artigo 17:

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.

O ilustre jurista Marcus Abraham aprofunda os requisitos e a *ratio legis* deste dispositivo, asseverando que:

“A LRF define como **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. Essa despesa deverá, também, ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da demonstração de origem dos recursos para o seu custeio. Ademais, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17)”<sup>1</sup>.

Complementando seus ensinamentos, esse doutrinador detalha a natureza e as características dessas despesas:

Percebe-se claramente a preocupação da LRF com aquelas despesas fixas que independam da própria lei orçamentária, ou seja, que se repitam e se protraiam no tempo e que, por isso, possam afetar o planejamento orçamentário e comprometer a manutenção do equilíbrio fiscal, razão pela qual se exige a sua estimativa trienal, a indicação da origem dos recursos que as

---

<sup>1</sup> ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 442.



suportarão, a comprovação de que não afetarão as metas fiscais e um plano de compensação mediante aumento permanente de receitas ou diminuição de despesas. Essas despesas obrigatórias de caráter continuado caracterizam-se por: a) terem natureza de despesa corrente, ou seja, que concorrem para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral; b) decorrem de ato normativo ou lei específica; c) prolongam-se por pelo menos dois anos, sejam elas despesas novas ou a prorrogação de anteriores criadas por prazo determinado. São, tipicamente, as despesas com o preenchimento de novas funções ou cargos públicos, novas gratificações remuneratórias, concessão de aumento salarial real ao funcionalismo etc. Registre-se que tais condições não se aplicam às despesas destinadas ao serviço da dívida (juros), nem à revisão anual de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição (mero reajustamento ou recomposição inflacionária)<sup>2</sup>.

No caso vertente, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03/25 enquadra-se perfeitamente na categoria de despesa obrigatória de caráter continuado, conforme se depreende da análise dos seus elementos constitutivos:

1. **Natureza da Despesa:** O pagamento de subsídios aos novos edis constitui despesa corrente de custeio (pessoal). Não se trata de investimento ou inversão financeira, mas de despesa necessária à manutenção do funcionamento do Poder Legislativo.
2. **Derivação de Ato Normativo:** A obrigação nasce de uma Emenda à Lei Orgânica Municipal, que é um ato normativo primário e permanente.
3. **Temporalidade:** O mandato parlamentar possui duração de 4 (quatro) anos (legislatura 2029-2032), o que supera o requisito de duração superior a dois exercícios financeiros fixado pela LRF.
4. **Expansão Real:** Diferente de uma mera recomposição inflacionária, o aumento do número de cadeiras legislativas (de 7 para 9) representa uma expansão real da estrutura e do gasto público.

Dessa forma, a criação das novas vagas gera para o Erário uma obrigação de execução continuada, o que atrai, obrigatoriamente, a incidência de todos os controles fiscais previstos nos artigos 16 e 17 da LRF.

---

<sup>2</sup> ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 442.



### **3. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (ART. 16, I, LRF)**

Uma vez caracterizada a natureza da despesa como obrigatória e de caráter continuado, incide de forma cogente o disposto no Artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000. Este dispositivo funciona como um pressuposto de validade para qualquer ato que resulte em aumento de gastos públicos. Conforme determina o texto legal:

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 subseqüentes;

A exigência de uma estimativa trienal visa assegurar que o Município possua “fôlego financeiro” não apenas para o momento da implementação da medida, mas para a sua manutenção ao longo do tempo.

Conforme despacho interlocutório, a estimativa preliminar de R\$ 196.000,00 anuais, embora sirva de alerta, carece da formalização técnica exigida por lei. Portanto, o prosseguimento da tramitação dessa proposição sem a juntada deste impacto orçamentário-financeiro trienal afronta diretamente o princípio da gestão fiscal responsável.

### **4 DA DEMONSTRAÇÃO DE ORIGEM DE RECURSOS (ART. 17, § 1º, LRF)**

Complementando o requisito da estimativa de impacto, a LRF exige que o gestor público identifique, de forma clara e objetiva, de onde virão os recursos para suportar o novo encargo financeiro. A criação de uma Despesa Obrigatória de Caráter Continuado não pode ser baseada em expectativas genéricas, sob pena de comprometer a hígidez das contas públicas.

Nesse sentido, estabelece o Artigo 17, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000:

§ 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.

A demonstração da origem de recursos para o custeio da nova despesa transcende a mera indicação de dotação orçamentária, exigindo a comprovação técnica de que o encargo será suportado pela margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, conforme apurado na Lei



de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tal requisito visa garantir que a nova obrigação possua lastro financeiro específico, assegurando que a criação das cadeiras não desestabilize o planejamento orçamentário nem comprometa o atingimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais do Município.

Inexistindo margem de expansão suficiente, a legislação impõe a adoção de medidas de compensação, consistentes no aumento permanente de receita ou, mais comumente no âmbito do Poder Legislativo, na redução permanente de outras despesas de custeio. No cenário da Câmara Municipal de Itaipava de Minas, isso pressupõe o redimensionamento de gastos operacionais, como a redução de contratos de serviços ou despesas de manutenção da Casa, para que o impacto financeiro dos novos subsídios seja integralmente absorvido sem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

No caso em apreço, a Proposta de Emenda nº 03/25 carece dessa fundamentação matemática e da indicação clara de compensação, sustentando-se, até o momento, apenas na prerrogativa de autonomia política da Casa. Sem a prova técnica de que o duodécimo comporta o incremento projetado para a legislatura 2029-2032, a norma corre o risco de consolidar-se como uma "lei órfã", possuindo validade formal, mas sendo materialmente inexecutável e nula de pleno direito por vício de gestão fiscal, nos termos do Artigo 21 da LRF.

## **5. DA CONFORMIDADE COM OS LIMITES DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A higidez financeira da proposta deve ser aferida sob o prisma dos limites impositivos da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;  
(...)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.



No caso em comento, observa-se que o Município de Itaipava, com população de aproximadamente 14.500 habitantes, submete-se ao teto global de gastos de 7% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL). O aumento pretendido, estimado em R\$ 196.000,00 anuais, impacta diretamente tanto este limite quanto o teto setorial de 70% destinado à folha de pagamento. Sem a instrução do feito com o Relatório de Gestão Fiscal da Câmara, não há prova matemática de que o orçamento comporta a expansão sem incidir na vedação constitucional, o que poderia, inclusive, caracterizar crime de responsabilidade do ordenador de despesas, nos termos do § 3º do referido Art. 29-A.

#### **6. DA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA (ART. 16, II, DA LRF)**

Além dos estudos técnicos e matemáticos, a LRF exige um compromisso formal da autoridade máxima do Poder Legislativo acerca da viabilidade da despesa. O Artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, estabelece de forma peremptória:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

(...)

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.

Essa declaração constitui ato formal de responsabilidade por meio do qual o Presidente da Câmara Municipal atesta, pessoalmente, que a nova despesa possui lastro nos instrumentos de planejamento do Município. Este documento não se resume a um protocolo administrativo, mas assegura que a criação das novas cadeiras legislativas possui adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), garantindo que a expansão não colida com as metas fiscais e o planejamento de longo prazo da administração pública.

No caso específico dessa proposição, a ausência deste documento nos autos configura vício de instrução que compromete a legalidade e a higidez desse processo legislativo. Portanto, o saneamento do feito exige que o Presidente da Casa integre aos autos o referido atestado, certificando a capacidade financeira do orçamento municipal para suportar a expansão pretendida.



## **7. DA COMPATIBILIZAÇÃO COM O PLANO PLURIANUAL (PPA)**

O Plano Plurianual (PPA) constitui o instrumento central de planejamento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. A sua relevância jurídica é reafirmada pelos arts. 165, § 1º e 167 § 1º, da Constituição Federal, que veda o início de qualquer investimento ou despesa cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem a prévia inclusão no referido plano. De forma complementar, o Artigo 16, inciso II, da LRF, exige que todo aumento de despesa permanente guarde estrita compatibilidade com o PPA.

No caso concreto de Itaú de Minas, o PPA vigente para o período de 2026-2029 deve obrigatoriamente contemplar a alteração na estrutura legislativa. Caso o plano tenha sido elaborado sem prever o custo dos 09 (nove) vereadores, a aprovação dessa proposição gerará uma incompatibilidade direta com a execução orçamentária do exercício de 2029. Para sanar este vício, a técnica legislativa recomenda a aprovação concomitante ou precedente de um Projeto de Lei de Revisão do PPA, alterando seus anexos de metas do Legislativo para o ano de 2029, evitando-se, assim, a promulgação de uma "lei órfã" de orçamento.

## **8. CONCLUSÃO**

Ex positis, manifesta-se pela insuficiência fiscal da Proposta de Emenda nº 03/25 no estágio em que se encontra. A ausência dos estudos de impacto e das declarações exigidas pela LRF não constitui mera falha formal, mas vício insanável capaz de gerar a nulidade absoluta da norma.

Por conseguinte, recomenda-se o encaminhamento desse procedimento legislativo para o setor contábil da Câmara Municipal para as diligências contábeis e orçamentárias listadas neste documento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaú de Minas, 19 de janeiro de 2026.

Fábio Figueiredo de Carvalho  
Advogado da CMIM  
OAB-MG 116.173