



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº __/2025 – PGM

Processo Legislativo nº 10816/2026

Tipo: Projeto de Lei do Executivo nº 14/2026

Interessado: Poder Executivo Municipal

Origem: Ofício GAB/PMCC nº 64/2026

Assunto: Autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de formação aos profissionais da Secretaria Municipal de Saúde, vinculados ao Programa de Qualificação da Atenção Primária de Saúde.

I – RELATÓRIO

Chegou a esta Procuradoria, para análise e emissão de parecer jurídico, o Projeto de Lei nº 14/2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, encaminhado por meio do Ofício GAB/PMCC nº 64/2026, cujo objeto é:

“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER BOLSA DE FORMAÇÃO AOS PROFISSIONAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, VINCULADOS AO PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA DE SAÚDE.”

O projeto contém, em síntese, a seguinte redação:

- Art. 1º – Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder, no exercício de 2026, até 06 (seis) bolsas de formação aos profissionais da Secretaria Municipal de Saúde, vinculados ao Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 909/2019.
- Art. 2º – As despesas decorrentes da presente lei correrão à conta do orçamento municipal de 2026.
- Art. 3º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Instruem o processo, dentre outros documentos:

a) Justificativa do Prefeito Municipal, ressaltando, em síntese, que:

- os valores possuem natureza de bolsa educacional, com caráter indenizatório e formativo;
- não configuram remuneração ou salário e não geram vínculo empregatício com o Município;
- não incidem encargos trabalhistas ou previdenciários;
- a proposta observa a Lei Complementar Estadual nº 909/2019 e orientações técnicas constantes do processo.



Autenticar documento em <https://cmcc.sp.online.com.br/autenticidade>
com o identificador 320035003600390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

b) "Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) – Dispõe sobre o auxílio financeiro a estudantes com a adesão ao ICEPi – Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde", na qual se registra:

- pagamento a ser realizado por meio de bolsas no valor de R\$ 4.375,00 mensais, "sem a incidência de custos encargos";
- estimativa de gastos:
- Exercício 2026 – a partir de fevereiro: R\$ 288.750,00;
- Exercício 2027: R\$ 315.000,00;
- origem dos recursos: Recursos Próprios;
- adequação orçamentária:

PLANO PLURIANUAL

(X) Adequada – "A despesa objeto do presente estudo está compatível com o PPA."

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

(X) Adequada – "É compatível com as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026."

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

() Adequada (X) Inadequada – "Não existe Dotação Orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual para atender as despesas nas seguintes rubricas: 3.3.90.48.13.301.0028.2.060. Fonte de Recursos: Recursos Próprios. Deverá ser elaborado Projeto de Lei Especial."

- transcrição do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000;
- assinatura da Contadora Municipal e do Prefeito Municipal.

c) Lei nº 2.875, de 18 de novembro de 2025 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2026), que dispõe:

"Art. 1º O Orçamento Geral do Município de Conceição do Castelo - ES, para o exercício financeiro de 2026, estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 74.300.000,00 (setenta e quatro milhões e trezentos mil reais)."

d) Demais peças orçamentárias referentes ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026, que contemplam ações e metas de fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e de qualificação dos profissionais da saúde.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Competência legislativa, iniciativa e objeto

O projeto versa sobre política pública de saúde e formação de profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, com reflexos sobre despesa orçamentária municipal.

Nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, entre eles a organização dos serviços públicos de saúde. A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 71 (mencionado no preâmbulo do projeto), atribui ao Prefeito a iniciativa de leis que tratem de matéria orçamentária, financeira e de organização da administração.



Trata-se, portanto, de matéria de competência municipal, com iniciativa legítima do Chefe do Poder Executivo, não se verificando vício formal quanto a esses aspectos.

II.2. Técnica legislativa – Lei Complementar nº 95/1998

A Lei Complementar nº 95/1998 estabelece regras de elaboração e redação de leis, exigindo:

- ementa, preâmbulo, parte normativa (artigos), cláusula de vigência e, se necessário, cláusula de revogação (art. 7º);
- organização dos artigos, cada qual tratando de um único assunto, tanto quanto possível (art. 10, §1º).

O Projeto de Lei nº 14/2026:

- contém ementa clara;
- apresenta preâmbulo adequado, com identificação da autoridade e fundamento na Lei Orgânica;
- estrutura-se em três artigos, sendo um de conteúdo material (autorização das bolsas), um de suporte orçamentário e um de vigência/revogação;
- possui cláusula de vigência e de revogação (“revogadas as disposições em contrário”).

Apenas se observa detalhe redacional (concordância verbal na cláusula final), passível de correção por emenda de redação, sem comprometer a validade do texto. Em termos de técnica legislativa, a LC nº 95/1998 é atendida em linhas gerais.

II.3. Natureza jurídica da bolsa e regime de pessoal

Segundo a justificativa, os valores:

- possuem natureza de bolsa educacional,
- têm caráter indenizatório e formativo,
- não se configuram como remuneração ou salário,
- não geram vínculo empregatício com o Município.

A bolsa é vinculada à participação em programas de formação do ICEPi, em consonância com a Lei Complementar Estadual nº 909/2019, com limite de até 6 (seis) bolsas para o exercício de 2026.

Nessa moldura, a norma:

- não institui nova vantagem remuneratória permanente;
- não altera a estrutura de vencimentos dos servidores;
- insere-se em política de educação permanente em saúde.

No plano abstrato, não se identifica afronta ao regime constitucional de pessoal ou tentativa de burla a limites de despesa com pessoal, ficando a verificação concreta da execução a cargo dos controles interno e externo.

II.4. Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

II.4.1. Estimativa de impacto e declaração do ordenador (art. 16)



O art. 16 da LC nº 101/2000 exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada 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 LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

A peça intitulada “Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro”:

- apresenta valores para 2026 e 2027, cumprindo o inciso I;
- indica a origem dos recursos (Recursos Próprios);
- é subscrita pela Contadora Municipal e pelo Prefeito Municipal, ordenador de despesa, dando cumprimento formal ao inciso II;
- declara expressamente:
 - PPA – “A despesa objeto do presente estudo está compatível com o PPA.”
 - LDO – “É compatível com as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026.”
 - LOA – “Não existe Dotação Orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (...). Deverá ser elaborado Projeto de Lei Especial.”

O §1º, I, do art. 16 dispõe:

“I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico (...).”

Portanto:

- há estimativa de impacto e declaração do ordenador, cumprindo a LRF do ponto de vista formal;
- porém, a própria **análise técnica reconhece a ausência de dotação específica na LOA 2026, declarando a despesa “inadequada” em relação à LOA, o que implica a necessidade de lei de crédito adicional (“Projeto de Lei Especial”)** para inclusão da dotação.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 14/2026 é **compatível** com a LRF, desde que a sua **execução fique condicionada à posterior adequação orçamentária exigida pelo art. 16, §1º, I, e demais dispositivos da lei de finanças públicas.**

II.4.2. Limites e responsabilidade na execução

A ausência de dotação na LOA não torna o projeto inconstitucional, mas impede a realização da despesa enquanto não houver:

- aprovação de crédito adicional, nos termos da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF;
- comprovação de que a nova despesa é compatível com as metas fiscais e limites de despesa, especialmente se vier a caracterizar despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17 da LRF), o que, prima facie, não se configura, por tratar-se de autorização restrita a número certo de bolsas, ainda que com reflexos em mais de um exercício.



II.5. Lei nº 4.320/1964, PPA, LDO e LOA 2026

A Lei nº 4.320/1964 exige que:

- a LOA compreenda todas as despesas e receitas (art. 2º);
- despesas não previstas ou insuficientemente dotadas sejam realizadas somente mediante créditos adicionais (arts. 40 e seguintes).

No caso concreto:

- a estimativa de impacto especifica a classificação orçamentária destinada ao programa (3.3.90.48.13.301.0028.2.060 – Auxílio Financeiro a Estudantes), em conformidade com a técnica da Lei nº 4.320/1964;
- reconhece que “não existe Dotação Orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual para atender as despesas nas seguintes rubricas”, sugerindo a edição de Projeto de Lei Especial para inclusão de dotação.

Quanto aos instrumentos de planejamento:

- PPA – a análise técnica aponta que “a despesa objeto do presente estudo está compatível com o PPA”, o que se coaduna com a previsão, no plano plurianual, de ações voltadas ao fortalecimento da Atenção Primária e à formação de recursos humanos em saúde;
- LDO – a peça também afirma compatibilidade com as metas da LDO 2026, o que é coerente com a diretriz de melhoria da qualidade dos serviços de saúde;
- LOA 2026 (Lei nº 2.875/2025) – no trecho juntado, a lei apenas fixa o montante global da despesa em R\$ 74.300.000,00 (art. 1º), sem vedar, em tese, a abertura de créditos adicionais para novos programas de saúde. A ausência está na dotação específica para o programa, já reconhecida na estimativa.

Portanto:

- o projeto é compatível com o PPA e a LDO 2026;
- a LOA 2026, tal como aprovada, ainda não contém dotação para essa despesa, **impondo-se a edição de lei de crédito adicional**, em respeito à Lei nº 4.320/1964 e à LRF.

II.6. Constitucionalidade material e princípios da administração pública

O projeto concretiza políticas públicas de:

- saúde, ao fortalecer a Atenção Primária;
- formação de recursos humanos, por meio de educação permanente;
- eficiência, ao buscar qualificar equipes multiprofissionais (eMulti) e ampliar a resolutividade das ações em saúde.

Não se identificam:

- desvio de finalidade;
- ofensa à moralidade administrativa;
- **privilégio pessoal**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 320035003600390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Ao contrário, a medida está orientada pelo interesse público primário, em harmonia com os princípios do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A única ressalva recai sobre a legalidade orçamentária no momento da execução, a qual, como visto, dependerá de prévia adequação da LOA por meio de lei específica de crédito adicional.

II.7 – Esclarecimentos sobre o art. 1º – Abrangência dos beneficiários, funcionamento do programa de qualificação e necessidade de convênio.

O art. 1º do Projeto de Lei nº 14/2026 dispõe:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder, no exercício de 2026, até 06 (seis) bolsas de formação aos Profissionais da Secretaria Municipal de Saúde, vinculados ao Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 909/2019.”

A redação, embora suficiente para indicar o objeto principal (concessão de bolsas de formação), deixa em aberto pontos relevantes sob a ótica da segurança jurídica, da isonomia e do controle da política pública.

a) Abrangência subjetiva – quem são os “profissionais da Secretaria Municipal de Saúde”?

O art. 1º utiliza expressão genérica (“Profissionais da Secretaria Municipal de Saúde”), sem explicitar se os beneficiários:

- são **servidores efetivos** do quadro do Município;
- podem incluir **contratados temporários**;
- abrangem **ocupantes de cargos em comissão**;
- ou poderiam, ainda, ser **profissionais sem vínculo jurídico prévio com o Município**, mas que atuem em programas do ICEPi.

Essa falta de delimitação subjetiva pode gerar dúvidas quanto:

- à **isonomia** entre os profissionais;
- à **impessoalidade** na seleção de bolsistas;
- à **observância do concurso público** (art. 37, II, CF), se as bolsas forem usadas, na prática, para atrair profissionais sem vínculo, com atuação contínua no serviço.

A interpretação mais prudente, em vista da finalidade do projeto (qualificar a Atenção Primária no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde), é a de que os beneficiários devam ser **profissionais já vinculados ao Município**, em efetivo exercício na área de Atenção Primária.

Ainda assim, para afastar ambiguidade, **recomenda-se tecnicamente** a apresentação de **emenda de mérito ou de redação**, para deixar claro, por exemplo, que:

- as bolsas se destinam a **servidores efetivos, contratados temporários e/ou ocupantes de cargos em comissão lotados na Secretaria Municipal de Saúde,**
- **em efetivo exercício na Atenção Primária à Saúde,**
- **selecionados segundo critérios objetivos e públicos, a serem definidos em**



b) Funcionamento do programa de qualificação – lacunas normativas

Da justificativa e da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro, extraem-se algumas informações:

- o valor da bolsa é de **R\$ 4.375,00 (quatro mil, trezentos e setenta e cinco reais)** mensais;
- não haverá incidência de encargos trabalhistas ou previdenciários, reforçando o caráter de **bolsa educacional**;
- a formação será realizada no âmbito de programas desenvolvidos pelo **ICEPi**, com fundamento na **Lei Complementar Estadual nº 909/2019**;
- a despesa está projetada para 2026 e 2027.

Entretanto, o projeto **não detalha**:

- a **duração** dos cursos ou programas (quantos meses/anos);
- a **carga horária** (dias, turnos, se há dedicação exclusiva ou parcial);
- as **obrigações dos bolsistas** (frequência mínima, aproveitamento, permanência mínima no serviço após a formação, eventual devolução em caso de abandono etc.);
- o **processo de seleção** (critérios de classificação, existência de edital interno, possibilidade de recurso, publicidade).

Sob a ótica jurídico-formal, esses elementos podem ser disciplinados por **regulamento** (decreto, portaria ou resolução do Executivo), mas, pela relevância do gasto e pela necessidade de garantir **transparência e isonomia**, é recomendável que **ao menos os critérios gerais de elegibilidade e a exigência de processo seletivo interno constem da lei**, deixando o detalhamento operacional para ato infralegal.

c) Profissionais do próprio Município x Profissionais Externos

Os documentos constantes dos autos não esclarecem se:

- as bolsas se destinam **exclusivamente a profissionais da própria Secretaria Municipal de Saúde**, já vinculados ao quadro municipal; ou
- se será admitida a participação de **profissionais externos**, eventualmente recrutados por processo seletivo conduzido pelo ICEPi ou pelo Estado.

Como a despesa será custeada com **recursos do Município**, a concessão de bolsas a pessoas sem vínculo jurídico ou funcional com a Administração Municipal pode suscitar questionamentos, especialmente se tais bolsistas passarem a desempenhar atividades permanentes nas unidades de saúde, aproximando-se, de fato, de uma forma indireta de contratação.

Por isso, para guardar coerência com os princípios do art. 37 da Constituição Federal e com o regime jurídico municipal, a orientação mais segura é:

- **priorizar e explicitar** que as bolsas se destinam a **profissionais da Secretaria Municipal de Saúde**,
- em efetivo exercício,
- devendo constar em lei ou em regulamento que a participação de profissionais sem vínculo jurídico com o Município somente será admitida se houver clara previsão



Legal e sem desvirtuar-se a natureza formativa da bolsa em contratação de pessoal.

com o identificador 320035003600390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

d) Necessidade de convênio ou termo de adesão com o ICEPi e competência da Câmara Municipal (arts. 45 e 46 da Lei Orgânica)

O art. 1º vincula a concessão das bolsas ao “Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 909/2019”. A Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro menciona, inclusive, **“auxílio financeiro a estudantes com a adesão ao ICEPi”**, o que evidencia que a política se dará em **regime de cooperação** entre o Município de Conceição do Castelo e o Estado do Espírito Santo/ICEPi.

A Lei Orgânica Municipal dispõe:

- no art. 45, inciso XIV, que compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, **“autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios”**;
- no art. 46, inciso XI, que compete privativamente à Câmara Municipal **“autorizar ou aprovar acordos, convênios ou contratos com entidades públicas e privadas, que resultem obrigações ao Município, ou encargos ao seu patrimônio, não estabelecidos na lei orçamentária”**.

Da conjugação desses dispositivos resulta que:

1. A celebração de **convênio, termo de adesão ou instrumento congênere** com o ICEPi/Estado do Espírito Santo, para execução conjunta de programa de qualificação em saúde que gere **obrigações ou encargos financeiros ao Município, depende de autorização da Câmara Municipal**.
2. O Projeto de Lei nº 14/2026, ao autorizar a concessão de bolsas vinculadas a programas do ICEPi, **não substitui, por si só, a necessidade de autorização para o convênio**, a menos que contenha disposição expressa nesse sentido.
3. Por técnica jurídica mais segura, recomenda-se que:
 - o Projeto de Lei nº 14/2026 seja interpretado como **autorização legislativa em tese para a participação do Município em programas do ICEPi**, mas
 - a **celebração do convênio específico** com o ICEPi seja **submetida à Câmara**, nos termos do art. 45, XIV, e do art. 46, XI, da Lei Orgânica, por meio de projeto de lei ou mensagem específica do Executivo, autorizando aquele instrumento concreto de cooperação.
4. Enquanto não houver:
 - **autorização legislativa específica** para o convênio (ou outro instrumento congênere) com o ICEPi, e
 - a posterior formalização do referido convênio/termo de adesão,**não se recomenda a execução prática da política pública**, sob pena de violação à Lei Orgânica e de fragilização do controle da despesa.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino:

1. Pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 14/2026, por tratar de matéria de competência municipal, com iniciativa legítima do Chefe do Poder Executivo, redigida em conformidade, em linhas gerais, com a Lei Complementar nº 95/1998 e orientada à implementação de política pública de saúde e formação profissional.



2. Pela legalidade da proposição em tese, no que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei nº 4.320/1964, considerando que:

- há estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa, subscritas pelo Prefeito Municipal, nos termos do art. 16 da LC nº 101/2000;
- a despesa está declarada compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026;
- a **própria análise técnica reconhece a inadequação com a LOA 2026, por ausência de dotação específica, e aponta a necessidade de Projeto de Lei Especial para inclusão do crédito orçamentário correspondente.**

3. Como condicionante para a execução da despesa, ressalta-se que a efetiva **concessão das bolsas dependerá da prévia aprovação de lei de crédito adicional** (especial ou outra espécie cabível), que inclua na Lei Orçamentária Anual de 2026 dotação específica e suficiente para o programa, em observância:

- aos arts. 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964;
- ao art. 16 e demais dispositivos pertinentes da Lei Complementar nº 101/2000.

4. Recomenda-se, durante a tramitação, a apresentação de emenda de redação com ajustes formais pontuais (como a correção da cláusula de revogação), sem alteração de mérito.

5. Recomenda-se, portanto:

- que, na sequência da tramitação do Projeto de Lei nº 14/2026, o Executivo **encaminhe à Câmara Municipal proposta de autorização para celebração do convênio/termo de adesão com o ICEPi**, em cumprimento aos arts. 45, XIV, e 46, XI, da Lei Orgânica;
- que, na instrução do futuro processo administrativo de execução da lei, seja **juntada cópia do convênio firmado**, para fins de controle interno e externo.

É o parecer.

Conceição do Castelo/ES, 23 de fevereiro de 2025.


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo/ES

recebi em 24/02/25


