

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista – MG.

ASSUNTO: Análise da legalidade e constitucionalidade.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n.º 015, de 14 de agosto de 2025 – Altera o “caput” do art. 4º, altera os incisos II e III, inclui o inciso V no art. 4º da Lei Municipal n.º 1.436, de 21 de novembro de 2024, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025.

1. RELATÓRIO

Consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista – MG sobre a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 015/2025, que tem por objetivo alterar a redação do artigo 4º da Lei Municipal n.º 1.436/2024, a qual estima a receita e fixa a despesa do Município de Conquista/MG para o exercício de 2025.

A proposição é de autoria do Prefeito Municipal e fez-se acompanhar de sua justificativa.

É o que se tem a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Análise formal – iniciativa e competência

A Constituição de 1988¹ prevê em seu artigo 30 a competência dos Municípios e elenca, entre outras, a de legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm



DA

A partir do comando constitucional, na dicção do artigo 165 da Constituição Federal de 1988² e do artigo 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais³, a competência para dispor sobre matéria orçamentária é do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado de Minas Gerais expressa em seu artigo 171, inciso II, alínea "a" que ao Município compete, em caráter regulamentar e observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado, legislar sobre matéria relacionada ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais.

São os seguintes dispositivos mencionados acima, respectivamente:

CF/1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos anuais.

CEMG/1989

Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III – o orçamento anual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

[...]

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e **os orçamentos anuais; (Destacado).**

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Conquista (LOM)⁴ expressa em variados dispositivos quanto à competência para legislar sobre matéria orçamentária, especialmente em seu artigo 12 inciso I, alínea "e", destacando-se o orçamento público, conforme, segue transcrito:

Art. 12. Para os fins desta Lei Orgânica, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

³ https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

⁴ <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-conquista-mg>

A proposição em epígrafe é de autoria do Prefeito Municipal e traz matéria de interesse local, nos termos do artigo 64 da LOM. E a iniciativa e competência sobre essa temática encontram-se fundamentadas no artigo 158, inciso II, alínea "h", que expressa a privatividade da matéria pertencente ao Prefeito, ao qual incumbe a missão de deflagrar o devido processo legislativo que diga respeito ao orçamento público, a saber:

158. São matérias de iniciativa reservada, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

[...]

II - do Prefeito, as leis que disponham sobre:

h) a lei orçamentária anual;

Da mesma forma, a LOM estabelece a competência legislativa da Câmara Municipal, cabendo-lhe a deliberação sobre assuntos relacionados à matéria orçamentária nos termos do inciso IV do artigo 82 desse estatuto municipal, conforme abaixo transcrito:

Art. 82. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 83, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especificamente:

[...]

IV - o Orçamento Anual;

A matéria orçamentária inclui-se na dimensão formal de lei ordinária nos termos da LOM que, ao delinear o processo legislativo municipal, determinou expressamente as matérias exclusivas a serem tratadas por lei complementar. Portanto a matéria orçamentária, pelo fato de não constar no rol do § 2º do art. 157 da LOM, deve ser instituída na forma da lei ordinária.

As formalidades para apreciação de matéria orçamentária devem observar os trâmites regimentais, sobretudo com relação à discussão e deliberação pela Câmara de Vereadores, nos termos do Regimento Interno.

2.2. Constitucionalidade e legalidade material

Superadas as considerações formais da proposição colocada para análise, adentra-se ao conteúdo do projeto, o qual tem por objetivo a alteração de

parte da redação do “caput” do artigo 4º da Lei n.º 1.436/2024, bem como dar nova redação ao inciso III e acrescentar o inciso V ao artigo mencionado.

Inicialmente, cumpre salientar que o objeto de alteração recai sobre a Lei n.º 1.436, de 21-11-2024, a qual “estima a receita e fixa a despesa do Município de Conquista/MG para o exercício de 2025” – LOA. Com isso, o conjunto de prescrições normativas relativas à matéria orçamentária deve ser exposto neste estudo, especialmente a determinação contida no § 8º do artigo 165 da Constituição de 1988, que contém a seguinte dicção:

Art. 165. [...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A Lei Federal n.º 4.320/1964 estatui as normas gerais de Direito Financeiro voltadas para a elaboração, o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No que se refere à lei orçamentária anual, a mencionada lei detalha de forma pormenorizada o que deve conter nesse ato normativo, estabelecendo especificamente em seu artigo 7º, incisos I e II o seguinte:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

- I - Abrir créditos suplementares **até determinada importância** obedecidas as disposições do artigo 43;
- II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. (**Destacado**).

A Lei Complementar n.º 101/2000⁵ - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e, nos termos desse diploma legal, o orçamento anual deve ser elaborado em consonância com a lei de diretrizes e o plano plurianual, consoante redação do “caput” do artigo 5º, a seguir transcrito:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma **compatível com o plano plurianual, com a lei de**

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

DA

diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: **(Destacado)**.

No mesmo sentido delineado pela Constituição e a legislação de regência sobre a matéria orçamentária e a responsabilidade na gestão das finanças públicas, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) possui determinações relacionadas a essas previsões, em especial, a Decisão Normativa n.º 02/2023. Este ato normativo do TCEMG estabelece orientações e esclarece conceitos acerca dos procedimentos para realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, e estabelece distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação previstos no inciso III do art. 43 da Lei n.º 4.320, de 1964.

No caso concreto atribuído ao PL em análise, tem-se a verificar:

- 1) Alteração da redação do "caput" do artigo 4º da Lei n.º 1.436/2024, a qual objetiva elevar o percentual de suplementação para 40% (quarenta por cento). Observa-se pela leitura da redação original que o percentual autorizado foi fixado em 30% (trinta por cento). Ocorre que, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Conquista (LDO) – Lei n.º 1.432, de 10-10-2024, precisamente no artigo 15, foi definido que a *"Lei Orçamentária de 2025 conterà autorização aos Poderes Executivo e Legislativo para abrir créditos adicionais e suplementares até o limite de 30% (trinta por cento), em conformidade com o disposto nos artigos 42 e 43 da Lei n.º 4.320/1964."*

Diante dessa previsão, tendo por paralelo a determinação contida no artigo 5º da LRF, que prescreve que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, e considerando que não se tem conhecimento de que a LDO tenha sofrido alteração por lei posterior, quanto ao percentual ali fixado, compreende-se que o artigo 1º do PL n.º 015/2025 padece dos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade. Acrescente-se que, conforme entendimento do TCEMG, o limite prudencial para a suplementação não deve exceder a 30% (trinta por cento), conforme manifestação contida na Consulta 1110006 – Tribunal Pleno 09/11/2022, conforme ementa a seguir transcrita:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR.
ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. INEXISTÊNCIA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO DE LIMITAÇÃO À

DA

SUPLEMENTAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE, SOB PENA DE DESCARACTERIZAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. REFERÊNCIA. 30% (TRINTA POR CENTO) SOBRE O TOTAL DO ORÇAMENTO. NECESSÁRIA AVALIAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

- 2) Alteração do inciso III do artigo 4º da Lei n.º 1.436/2024, a qual objetiva obter autorização para abertura de créditos adicionais suplementares provenientes do excesso de arrecadação ocorrido durante o exercício com a utilização de 100% dos valores apurados para cada fonte de recursos, de forma individualizada, sem que isso onere o limite autorizado no “caput” do artigo 4º. A esse respeito, segue a recente orientação do TCEMG – Consulta 1119928 – Tribunal Pleno 27/11/2024:

CONSULTA. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. FONTES DE RECURSOS. ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES. SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. LIMITES INDIVIDUALIZADOS COM BASE NO ORÇAMENTO PREVISTO. POSSIBILIDADE.

1. A lei orçamentária anual **poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados** para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.

2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 **sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento** previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

3. A previsão, na lei orçamentária anual, **de autorização de suplementação com base no total** do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior **viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988**, devendo a autorização

DA

prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal. **(Destacado)**.

Assim, pelo entendimento proferido na Consulta acima transcrita, tem-se que a previsão constante no artigo 2º do PL n.º 15/2025 padece dos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

- 3) A inclusão do inciso V ao artigo 4º da Lei n.º 1.436/2025 prevê a autorização para que o Poder Executivo insira fonte de recursos, por **meio de decreto**, para suportar excesso de arrecadação e demais crédito orçamentário, e alterar fontes de recursos **sem computar o limite previsto no artigo 4º da LOA**. No que se refere à autorização de inserção de fonte de recursos por ato do Chefe do Poder Executivo mediante decreto, é a seguinte orientação do TCEMG – Consulta n.º 1058894 – Tribunal Pleno – 10/06/2020:

CONSULTA. ACRÉSCIMO DE FONTES DE RECURSOS E ELEMENTOS DE DESPESAS. LIMITAÇÃO. ESPECIFICAÇÃO DE VALORES. EXISTÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DETALHAMENTO ATÉ A MODALIDADE DE APLICAÇÃO. ALTERAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO. DETALHAMENTO ATÉ ELEMENTO DE DESPESA. ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS E SUPLEMENTARES. 1. **Não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República.**

2. A inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320/64, **por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte.**

3. Caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial.

4. Caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares

está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes. **(Destacado)**.

Em relação à autorização para os limites de suplementação, conforme já demonstrado acima, ressalta-se aqui que a orientação do TCEMG, nos termos da Consulta n.º 1119928, é no seguinte sentido:

Ante o exposto, conclui-se que a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. **No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na Consulta 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento. (Destacado).**

Observa-se, portanto, que o artigo 3º do PL 015/2025 padece dos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

2.3. Da redação parlamentar

Depreende-se pela leitura inicial do texto do PL em análise que a ementa e o preâmbulo da proposição não observaram a técnica legislativa para a redação do ato normativo.

Quanto à ementa, tem-se que há um equívoco na referência ao dispositivo relacionado ao inciso II da Lei 1.436/2024, não sendo ele objeto de alteração.

No que se refere ao preâmbulo, deve-se atentar para a dicção do artigo 6º da Lei Complementar n.º 95/1998 que expressa no seguinte sentido:

Art. 6º O preâmbulo indicará o **órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal. (Destacado)**.

Com essas considerações, orienta-se para que sejam adequadas as partes preliminares da estrutura do ato normativo formalizado por lei específica.

DA

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto e a considerar os vícios de inconstitucionalidade material contidos nos dispositivos do PL n.º 15/2025, nos termos acima fundamentados, **esta Consultoria manifesta no sentido de que a referida proposição encontra óbice intransponível para o trâmite do processo legislativo.**

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 28 de agosto de 2025.

ADELSON BARBOSA
DAMASCENO:055925
23661

Assinado de forma digital por
ADELSON BARBOSA
DAMASCENO:05592523661
Dados: 2025.08.28 16:17:53 -03'00'

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON GONÇALVES FERREIRA

OAB/MG n.º 175.729

MICHELE ROCHA CORTES HAZAR

OAB/MG n.º 139.215

ROSEMARY M. M. F. LOPES

OAB/MG n.º 82.690