

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista – MG.

ASSUNTO: Análise da legalidade e constitucionalidade.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n.º 025, de 30 de setembro de 2025 – estima as receitas e fixa as despesas do Município de Conquista para o exercício de 2026, na forma que especifica e dá outras providências – lei orçamentária anual (LOA).

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista – MG sobre a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 025/2025, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Conquista/MG para o exercício de 2026.

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. O orçamento público – lei orçamentária anual

O orçamento público na lição de Caldas Furtado é dispositivo essencial no cotidiano da Administração Pública, uma vez que instrumentaliza a máquina administrativa do Estado¹.

A Constituição de 1988 delineia as bases fundamentais voltadas às finanças públicas, sobretudo orientando a atividade financeira do Estado que, na lição

¹ Caldas Furtado, J.R. Direito financeiro. 4ª ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.



de Aliomar Baleeiro, consiste no exercício que leva à obtenção, criação, gestão e dispêndio de dinheiro indispensável às necessidades assumidas pelo Estado². E nessa atividade, a arrecadação, gestão, o gasto público e o crédito público estariam englobados³. Nesse contexto, o orçamento público revela-se como instrumento fundamental de planejamento e transparência, cuja base encontra respaldada no ordenamento jurídico.

A Carta Constituição de 1988⁴ prevê, além do instrumento de planejamento, das diretrizes orientadoras para a elaboração do orçamento, as regras para o orçamento anual, nos termos do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988 – Das Finanças Públicas (art. 163 ao art. 169).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n.º 101, de 04-05-2000⁵, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, possibilitou-se o entrelaçamento das três peças fundamentais para a gestão dos recursos públicos, ou seja, a lei do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância na administração pública, pois que os governos organizam-se a partir dos recursos financeiros de que se disponibilizam para que se cumpra a função pública⁶. A responsabilidade por sua gestão, nos termos do artigo 1º da LRF, pressupõe:

ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar⁷.

² Baleeiro A. Uma introdução à ciência das finanças e a política fiscal. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

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

⁶ <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%2.pdf>

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Registre-se que o orçamento público está submetido à normatização infralegal, consistente em instruções e orientações providas do Ministério da Economia. Nesse sentido é a Portaria SOF/SETO/ME n.º 42, de 14-04-1999⁸, que dispõe sobre a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei Federal 4.320, de 17-03-1964 e estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

Cabe aqui ressaltar que quanto à previsão das peças fundamentais para a execução do orçamento público, a legislação vigente exige a compatibilidade sucessiva entre os instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA, conforme preceitua a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido é a prescrição contida no “caput” do artigo 5º da LRF, nos termos que se seguem:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, **elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias** e com as normas desta Lei Complementar:
[...]

Ressalte-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser alterada por leis específicas relacionadas aos créditos autorizados, consistentes nas suplementações, conforme previsão constante na Lei Federal n.º 4.320, de 17-03-1964⁹, ou aos remanejamentos, transposições e transferências, nos termos da Constituição de 1988. No que diz respeito ao crédito especial, *a lei que autorizá-lo deverá conter também a necessária autorização para a sua suplementação*¹⁰.

2.2. Análise formal – iniciativa e competência

A Constituição de 1988¹¹ prevê em seu artigo 30 a competência atribuída aos Municípios e elenca, entre outras, a de legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A partir do comando constitucional, na dicção do artigo 165 da Constituição Federal de 1988¹² e do artigo 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais¹³,

⁸ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/legislacao-sobre-orcamento>

⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

¹⁰ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO, Teixeira Machado Júnior. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, IBAM, 2010.

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm



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)¹³ 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;

¹³ https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

¹⁴ <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.

2.3. Constitucionalidade e legalidade material

Superadas as considerações formais da proposição colocada para análise, adentra-se ao conteúdo do projeto, o qual tem por objetivo o orçamento anual do Município de Conquista, consistente em estimar a receita e fixar a despesa do para o exercício de 2026 – 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 101/2000¹⁵ - 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 diretrizes orçamentárias** e com as normas desta Lei Complementar: **(Destacado)**.

Acrescente-se que a Constituição Federal de 1988 traz vedações expressas aplicadas quanto à matéria orçamentária, com especial destaque para o disposto no artigo 167 quanto às proibições relacionadas à abertura de

¹⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm



crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem ainda quanto à concessão ou utilização de créditos ilimitados.

2.4. Análise do Projeto de Lei n.º 025/2025

A proposição traz em seu texto a seguinte estrutura:

- artigo 1º - estimativa da receita e fixação da despesa com os respectivos valores atribuídos ao orçamento geral e individualmente ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo;
- artigo 2º - a previsão da receita, incluindo no parágrafo único disposição que contém comando no sentido de que “o valor da receita orçamentária ... encontra-se deduzida do FUNDEB”;
- artigo 3º - a autorização da despesa e seu respectivo valor;
- artigo 4º - a referência do valor do orçamento – receita e de despesa, segundo a programação estabelecida nos anexos que acompanham o Projeto de Lei;
- artigo 5º - autorização para abertura de créditos adicionais suplementares no limite de 30% (trinta por cento) do valor orçado;
- § 1º do artigo 5º - previsão de utilização da reserva de contingência;
- § 2º do artigo 5º - previsão da apuração do excesso de arrecadação e sua utilização nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000;
- § 3º do artigo 5º - previsão de controle da execução orçamentária nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000;
- artigo 6º - autorização ao Poder Executivo para alteração do orçamento, por meio de decreto, em relação às fontes, destinação de recursos, as codificações e as nomenclaturas de receitas, os códigos e as descrições dos elementos de despesa das modalidades de aplicação, dos grupos de natureza de despesa, das funcionais



programáticas e unidades orçamentárias, quando existentes erros materiais;

- artigo 7º - autorização ao Poder executivo para: designar órgãos responsáveis pela execução orçamentária (incisos I e II); realocação de recursos por meio de créditos adicionais suplementares (inciso III); criação de elemento de despesa e fonte de recursos, mediante decreto (inciso IV); e abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação até o limite 10% (dez por cento) do valor total do orçamento, sem onerar o limite de suplementação autorizado;
- § 1º do artigo 7º - delimitação da atuação de criação de grupo de natureza de despesa e de fonte de recursos a partir da anulação total ou parcial de outros grupos dentro da mesma ação e com a mesma fonte, com as exceções que especifica;
- § 2º do artigo 7º - autorização para criação de fonte de recurso a partir da apuração de excesso de arrecadação com vinculação específica;
- artigo 8º - previsão quanto à execução dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício antecedente;
- artigo 9º - autorização para realização de operações de crédito nos limites permitidos constitucionalmente;
- artigo 10 - previsão de atualização das metas fiscais de receita e despesas e o resultado primário e nominal constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- parágrafo único do artigo 10 - previsão de alteração do conteúdo do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela Lei do Orçamento Anual (LOA);
- artigo 11 - referência aos anexos que acompanha a proposição;
- artigo 12 - cláusula de vigência e cláusula de revogação.

São as seguintes observações relacionadas aos dispositivos do Projeto de Lei em estudo:

- 1) A previsão contida no parágrafo único do artigo 2º, referente à expressão “deduzida”, evidencia que a receita, em relação ao valor fixado a título do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb¹⁶, estaria sofrendo deduções.

A conferir a mencionada informação trazida pelo projeto, uma vez que a receita estimada para o orçamento do Município não deva estar “deduzida” do valor do Fundeb.

Pelo equívoco evidente, a supressão do mencionado parágrafo único do artigo 2º do Projeto de Lei consiste em medida salutar.

- 2) Previsão do artigo 6º - autorização ao Poder Executivo para alteração do orçamento, por meio de decreto, em relação às fontes, destinação de recursos, as codificações e as nomenclaturas de receitas, os códigos e as descrições dos elementos de despesa das modalidades de aplicação, dos grupos de natureza de despesa, das funcionais programáticas e unidades orçamentárias, quando existentes erros materiais;

Quanto às alterações a serem realizadas no orçamento, mediante decreto, tem-se a considerar as regras estabelecidas definidas em âmbito federal, constante no Manual do Orçamento – 2025¹⁷, consoante orientações abaixo descritas:

8.3.3.3.5. Ajustes nas codificações orçamentárias

Nesta categoria estão os ajustes na codificação orçamentária, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **decorrentes da necessidade de adequação à classificação vigente ou de correção de erro de ordem técnica ou legal, desde que não impliquem em mudança de valores e de finalidade da programação**. Devem ser realizados por meio de portaria do Secretário de Orçamento Federal e compreendem apenas alteração de código, ou seja, devem ser mantidas as

¹⁶ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e de transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição da República e regulamentação contida na Lei nº 14.113/2020.

¹⁷ <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>

informações da categoria de programação, exceto o código alterado.

8.3.3.3.6. Ajustes nas denominações de classificações orçamentárias

O ajuste das denominações (nome ou descrição) das classificações orçamentárias **só pode ser realizado se constatado erro de ordem técnica ou legal**. Para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, tais ajustes são realizados por meio de portaria do Secretário de Orçamento Federal. Por ser um ajuste de denominação, não há tipo de alteração específico. O SIAFI é sensibilizado pelo SIOP, com a nova denominação, a partir da próxima transação envolvendo a classificação.

Nesse sentido, as alterações que implicarem observância técnica podem se concretizar por meio da expedição de decreto do Executivo. Com essa observação sugere esta Consultoria que seja acrescentado, mediante emenda parlamentar, após a expressão *“quando existentes erros materiais”*, a expressão *“de ordem técnica que não impliquem em mudança de valores e de finalidade de programação”*.

- 3) Inciso IV do artigo 7º do PL n.º 25/2025 - criação de elemento de despesa e fonte de recursos, mediante decreto.

Sobre essa possibilidade de “criar elemento de despesa e fonte de recursos”, o tema se encontra bem explicitado na Consulta n.º 1058894 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a saber:

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)**.

A considerar a necessidade de adequação da redação do inciso IV do artigo 7º, esta Consultoria sugere a supressão do dispositivo ou adequação da redação para substituir a expressão “mediante decreto” por “mediante lei específica”.

- 4) Previsão do artigo 10 com relação à atualização das metas fiscais de receita e despesas e o resultado primário e nominal constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como previsão de alteração do conteúdo do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela Lei do Orçamento Anual (LOA), nos termos do parágrafo único.

Nos termos dispostos no artigo 5º da LRF, a elaboração do projeto de lei do orçamento deverá observar a compatibilidade do PPA, da LDO e da LRF. Com isso não se pode falar em modificação ou adequação automática pelo projeto de lei da LOA por contrariar a norma federal, estando nesse ponto, ilegal os dispositivos mencionados, devendo sofrer emenda para acrescentar a exigência de alteração mediante lei específica.

- 5) O artigo 12 deve conter, tão somente, a cláusula de vigência, pois a cláusula de revogação somente deverá vigorar se houve lei antecedente dispondo o contrário, exigindo-se para isso, a menção do ato normativo a ser revogado.



Acredita-se que o Projeto de Lei em estudo traz originalmente a matéria, não estando em vigor outra lei com a mesma matéria para o orçamento de 2026. O dispositivo deve ser emendado para suprimir a cláusula de revogação.

A considerar, portanto, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o regramento estabelecido pelas normas sobre finanças públicas, nos termos expressos acima, bem como as sugestões de readequação da redação dos dispositivos mencionados, tem-se que o Projeto de Lei n.º 25/2025 não padecerá de vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, esta Consultoria opina pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 25/2025, sob o aspecto formal, quanto à iniciativa e a competência da Câmara Municipal para legislar sobre a matéria orçamentária.

No que concerte ao conteúdo da proposição, nos termos acima fundamentados com base na orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e dispositivos da Constituição de 1988, esta Consultoria **recomenda** as devidas supressões/adequações apontadas quanto à redação do parágrafo único do artigo 2º, artigo 6º, do inciso IV do artigo 7º, artigo 10, “caput” e parágrafo único e do artigo 12.

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 1 de dezembro de 2025.

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON CONÇALVES 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