



PROCURADORIA GERAL
PARECER N° 212 / 2025 - CMPM-PG

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 144/2025, que altera a redação do art. 6º da Lei Municipal 7.092/2024 que estima a Receita e fixa a Despesa para o exercício financeiro de 2025”.

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre o **Projeto de Lei nº 144/2025**, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo alterar a redação do art. 6º da LOA (Lei Orçamentária Anual) referente ao exercício financeiro deste ano de 2025 (**Lei Municipal nº 7.092/2024**), modificando o percentual autorizado para abertura de créditos suplementares de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento).

A Mensagem nº 051/2025 do Chefe do Poder Executivo Municipal, anexada à proposição, justifica que a alteração se faz necessária em decorrência do fato de que o orçamento do município passou por várias modificações nos recursos do SUS, FES e FUNDEB, além de troca de valores na folha de pagamento.

É o sucinto relatório.

II – Das Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo previsto no art. 44 da Resolução nº 543/2017 (Regimento Interno), exerce funções de assessoramento jurídico e orientação institucional à Mesa Diretora, à Presidência e aos setores legislativos, por meio da emissão de pareceres, manifestações e aconselhamentos técnicos.

Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, presta orientação jurídico-consultiva aos agentes políticos e administrativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos consistem em manifestações opinativas, destinadas a prevenir inconformidades e a fundamentar a tomada de decisões. Como bem ensina Hely Lopes Meirelles¹:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.



O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

No mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal²:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

Assim, reafirma-se que **a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não possui efeito vinculante, competindo aos agentes políticos, em última instância, formar livremente sua convicção, ainda que em sentido diverso da opinião aqui exposta.**

Cumpre ressaltar, por fim, que a atuação desta Procuradoria se restringe à análise estritamente jurídica da matéria submetida, com base nos documentos que a instruem, não abrangendo aspectos técnicos específicos ou juízos de conveniência e oportunidade, cuja apreciação cabe exclusivamente aos órgãos e setores competentes^{3,4}.

III – Da Técnica Legislativa

Cumpre esclarecer, de início, que toda elaboração legislativa exige a observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito da denominada “técnica legislativa”.

A técnica legislativa corresponde ao conjunto de procedimentos, normas de redação e regras de formatação voltado à adequada elaboração dos atos normativos. Seu correto

² Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

³ Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

⁴ Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.



emprego assegura clareza, coerência, objetividade e aplicabilidade às normas jurídicas, abrangendo desde a fase de propositura até sua publicação oficial.

A construção legislativa deve pautar-se pelo **bom senso, responsabilidade e objetividade**, considerando que a lei impacta direta ou indiretamente a coletividade e se destina a um número indeterminado de destinatários. Assim, a construção de leis deve prezar pela clareza, precisão e utilidade prática, de modo a garantir sua efetividade e conformidade ao interesse público.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, em seu art. 142, dispõe que a proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, **conforme a técnica legislativa**.

No âmbito do município de Pará de Minas, inexiste norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**.

Neste contexto, no Projeto de Lei em referência **não** foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Ressalta-se, no entanto, que, embora a proposição tenha sido protocolada com a substituição integral da redação do art. 6º da lei vigente, verifica-se que a única alteração efetivamente promovida consiste na alteração do percentual descrito, que passa de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento), mantendo-se inalterado o restante do dispositivo legal.

Por fim, destaca-se que eventuais ajustes de natureza gramatical poderão ser realizados oportunamente, por ocasião da **redação final**, conforme dispõe o art. 209 do Regimento Interno:

Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final. [Destacamos]

IV – Da Competência Municipal e da Iniciativa Legislativa

Quanto à **competência legislativa**, verifica-se que o projeto versa sobre matéria de interesse público local, estando, portanto, inserido no âmbito da autonomia municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido por simetria no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Município competência para prover tudo quanto



diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o doutrinador José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local:

todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles⁶ ensina que:

*A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da **predominância do interesse, e não o da exclusividade**, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço. [Destacamos]*

Assim, para o cumprimento do dever constitucional que lhe é atribuído, pode o Município editar atos administrativos e legislativos, desde que o faça dentro dos limites de sua competência, especialmente quanto aos assuntos de interesse local.

Além disso, observa-se que o projeto em análise também trata de **matéria orçamentária**, igualmente compreendida na esfera de autonomia municipal, conforme dispõe o art. 15, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 15. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

VI- elaborar o orçamento anual e plurianual de investimentos;

(...) [Destacamos]

Ademais, em seu art. 166, §8º, a Constituição Federal/88 dispõe o seguinte:

⁵ CASTRO. José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 338.



Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, **ao orçamento anual e aos créditos adicionais** serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 8º Os recursos que, em decorrência de voto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. [Destacamos]

Também a Lei Orgânica Municipal disciplina que:

Art. 40. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente, sobre:

(...)

III – orçamento anual e plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

(...) [Destacamos]

No que se refere à **iniciativa legislativa**, observa-se que, por se tratar de matéria financeira e orçamentária, o Projeto de Lei é de iniciativa **exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**, conforme estabelece o art. 165 da Constituição Federal, reproduzido no art. 55, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Pará de Minas, que dispõe:

Art. 55. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções. [Destacamos]

No mesmo sentido, o inciso X do art. 79 da Lei Orgânica Municipal estabelece que compete ao Prefeito enviar à Câmara o projeto de lei relativo ao orçamento anual, o que foi devidamente observado, culminando-se na Lei Municipal nº 7.092/2024.

Segundo o parágrafo único do art. 151 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pará de Minas, entende-se por projetos de natureza orçamentária os que contenham o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, bem como os que alterem essas leis, inclusive mediante abertura de crédito adicional.

Assim, por impactar diretamente na execução orçamentária e afetar a rubrica referente às despesas, tem-se que a iniciativa de projetos de lei que modifiquem a Lei Orçamentária Anual com o objetivo de alterar o percentual de créditos suplementares é **exclusiva** do Chefe do Executivo Municipal.

No que tange à **espécie normativa**, não há, na ordem constitucional nem na Lei Orgânica Municipal, disposição que determine forma específica para o tratamento da matéria orçamentária, sendo, portanto, adequada a utilização de projeto de lei ordinária.

Dessa forma, não se identificam óbices quanto à constitucionalidade **formal** da proposição, que se revela adequada quanto à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa e à espécie normativa adotada.

V – Da Análise Material da proposição

Inicialmente, cumpre-nos relembrar que o **Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA)** deve ser encaminhado e aprovado no ano anterior à sua vigência, destinando-se a estimar as receitas e autorizar as despesas do governo municipal de acordo com a previsão de arrecadação. É, portanto, o principal instrumento de planejamento financeiro e execução orçamentária do Município, por meio do qual se concretizam os objetivos e metas fixados no Plano Plurianual (PPA), em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme leciona Marcus Abraham (2018)⁷, a LOA constitui “o documento básico e fundamental para a realização da atividade financeira do Estado, com previsão de todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas públicas para os três Poderes e seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações e ainda as decorrentes da dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão”.

No âmbito municipal, o orçamento representa o **planejamento de gestão** pelo qual o Chefe do Executivo define **onde e quanto** poderá gastar no exercício financeiro seguinte, com base na estimativa de arrecadação da Fazenda Pública Municipal – especialmente proveniente dos impostos de competência do Município e das transferências constitucionais dos demais entes federados. Sob o aspecto político, o orçamento expressa as **prioridades**

⁷ ABRAHAM, Marcos. *Direito Financeiro Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2018.

governamentais e os **objetivos sociais** a serem alcançados com a alocação dos recursos públicos.

Contudo, vale destacar também que todo e qualquer planejamento, seja na esfera privada ou pública, sempre que necessário, pode e deve ser ajustado no curso de sua execução. E o orçamento público – por excelência, o principal instrumento de planejamento democrático – não foge a essa regra. Nesse contexto, há várias hipóteses em que a Administração precisa promover alteração orçamentária no curso do exercício financeiro.

Dentre as hipóteses mais comuns que suscitam a necessidade de alteração orçamentária, podemos identificar: **a)** dimensionamento inadequado de recursos para certos gastos, que precisam ser corrigidos mediante a alocação suficiente de recursos; **b)** verificação da necessidade de novos gastos, não previstos originariamente no orçamento e que precisam ser corrigidos mediante a criação de novas dotações; **c)** ocorrência de fatos inesperados e imprevisíveis que demandem um maior aporte de recursos financeiros em certas dotações ou a criação de novas dotações; **d)** decisão político-administrativa que promova modificação nas competências e na estrutura de entidades ou órgãos, nos programas prioritários para a sociedade ou nas categorias econômicas das despesas.

Dessa forma, tanto a Constituição Federal quanto a **Lei Federal nº 4.320/64** trouxeram a previsão de alguns instrumentos apropriados para a **adaptação do orçamento** a mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

Dentre os mecanismos predispostos pelo ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, os mais utilizados pelos gestores são os chamados **créditos adicionais**, previstos no art. 166 da Constituição Federal e conceituados pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64 como as “*autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento*”.

Esses créditos subdividem-se em três espécies: **créditos suplementares**, créditos especiais e créditos extraordinários, os quais estão conceituados nos incisos do art. 41 da Lei nº 4.320/64:

Art. 41. (...)

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

[Destacamos]

Pois bem, verifica-se que a proposição ora em análise se refere à **alteração do percentual dos créditos suplementares**. Conforme disposto na Lei nº 4.320/1964, os créditos suplementares são destinados ao **reforço de dotações orçamentárias**.

Assim, esse tipo de crédito se aplica a situações em que a previsão inicial da dotação, no transcorrer da fase de execução orçamentária, demonstra não ser suficiente para fazer frente às despesas necessárias. Nesse caso, faz-se um reforço da dotação orçamentária, aumentando a dotação disponível.

Os créditos adicionais devem ser **autorizados por lei** e abertos mediante **decreto** do Poder Executivo. Todavia, com o objetivo de conferir maior celeridade e evitar excessiva burocracia no processo orçamentário, o art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964, autoriza a inclusão, na lei orçamentária anual, de dispositivo que permita ao Poder Executivo abrir créditos suplementares até determinado limite, normalmente fixado por meio de percentuais previamente estabelecidos. Desta forma, **o crédito suplementar é exceção ao princípio da exclusividade**, que dispõe que a LOA “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.

Além disso, a autorização para sua abertura na LOA dispensa a necessidade de se submeter um pedido de autorização ao Poder Legislativo toda vez em que for necessária a abertura de um crédito suplementar. Importante frisar também que **o crédito suplementar terá vigência restrita ao exercício em que haja sua autorização**.

Ocorre que o limite autorizado para a abertura de créditos suplementares pode ser integralmente utilizado. Nessa hipótese, o Poder Executivo deverá solicitar nova autorização ao Poder Legislativo, podendo fazê-lo tantas vezes quantas forem necessárias para a abertura de novos créditos suplementares.

Portanto, o objetivo do Poder Executivo com a presente proposição é exatamente solicitar a alteração do percentual autorizado para abertura de créditos suplementares de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento) para o restante do exercício de 2025, com a justificativa de que o orçamento do município passou por várias modificações nos recursos do SUS, FES e FUNDEB, além de troca de valores na folha de pagamento.

Em relação ao mérito, denota-se que a modificação proposta vai de encontro à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), no sentido de **não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% (trinta por cento) do valor do orçamento, visto que percentuais mais elevados indicam falta de planejamento do gestor**. Nesses casos, geralmente é emitida recomendação para que a autorização para abertura de créditos suplementares, com base na lei orçamentária anual, não ultrapassasse esse percentual, conforme pareceres prévios emitidos nas Prestações de Contas nº 987054 e nº 1120854.



Ademais, o relator destacou que, conforme entendimento firmado na **Consulta nº 1110006**, a adoção da baliza de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, “*pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade*”, o que não impede que, na análise do caso concreto, seja verificada irregularidade da suplementação com percentuais superiores ou até mesmo inferiores a essa baliza, senão vejamos:

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

Todavia, conforme se depreende da ementa acima transcrita, o ordenamento jurídico pátrio não estabelece, de forma expressa, qualquer limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários no decorrer do exercício financeiro. Dessa forma, não há óbice jurídico à tramitação da presente proposição, ainda que o percentual pleiteado ultrapasse o parâmetro usualmente adotado pelo Tribunal.

Ressalte-se, contudo, que, conforme já mencionado, a verificação de eventual irregularidade deverá ocorrer a partir da análise do caso concreto, considerando-se as circunstâncias específicas que envolverem a abertura dos créditos suplementares e o cumprimento dos princípios que regem a administração orçamentária, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

VI – Da Conclusão

Diante do exposto, considerando que a matéria contemplada é de competência legislativa municipal e de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, esta Procuradoria Jurídica



entende que o presente Projeto de Lei preenche os requisitos jurídicos necessários, de modo que entendemos **não haver óbice para sua tramitação**.

No mais, o exame do **mérito orçamentário** e da **conveniência administrativa** cabe exclusivamente ao Poder Legislativo, no desempenho de sua função de controle e deliberação sobre as finanças públicas municipais.

Ressaltamos que o presente projeto se submete a **votação única**, nos termos do art. 154 do Regimento Interno, sendo que, para aprovação de matéria desta natureza é exigido quórum de **maioria simples** de votos, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art.195 do Regimento Interno.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna **Comissão de Legislação e Justiça** desta Casa.

Na oportunidade, informamos que a matéria também é afeta à **Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas**, nos termos do art. 55 e 151 do Regimento Interno e art. 142 da Lei Orgânica Municipal.

Pará de Minas, 03 de novembro de 2025.

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta