



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 704/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda Aditiva nº 002/2025 de autoria da Vereadora Tia Keyla ao Projeto de Lei nº 15/2025, de autoria do Poder Executivo que “estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do município de Contagem para o exercício de 2026”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Emenda que visa alterar anexo da Lei Orçamentária Anual para materializar o princípio constitucional da Prioridade Absoluta à Criança e ao Adolescente na execução orçamentária do município, estabelecendo ordem legal de sacrifício financeiro e obrigando o Poder Executivo a exaurir os recursos de natureza administrativa e de reserva antes de limitar os programas finalísticos de Educação e Proteção de Criança e Adolescente, garantindo, assim, a Proteção Integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Preliminarmente, cumpre invocar o disposto no inciso I, do §2º do artigo 118 da Lei Orgânica do Município de Contagem, que assim estabelece:

"Art. 118 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados por Comissão Permanente da Câmara, à qual caberá:

(...)

§2º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projeto que o modifique somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(...)"

Tal dispositivo reproduz, no plano local, a regra constitucional insculpida no artigo 166, parágrafo terceiro, inciso I, da Constituição Federal, que assim dispõe:

"Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;"



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

A Emenda em análise não observa esse requisito de compatibilidade vertical, porquanto pretende estabelecer, na Lei Orçamentária Anual, critérios de limitação de empenho e movimentação financeira que são de competência exclusiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme expressamente determinado pelo artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, *verbis*:

"Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

Vê-se, pois, que a definição dos critérios de limitação de empenho e movimentação financeira é matéria reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não podendo ser estabelecida na Lei Orçamentária Anual, ainda que por meio de emenda parlamentar.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento normativo adequado para fixar os critérios de contingenciamento, definir quais despesas podem ser excepcionadas da limitação e estabelecer a hierarquia de prioridades na execução orçamentária, sempre em conformidade com as metas fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

A tentativa de fazer essas definições diretamente na Lei Orçamentária Anual, por meio de emenda parlamentar, configura violação à hierarquia das normas de planejamento e orçamento público, além de representar ingerência indevida do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo para a gestão financeira e orçamentária do Município.

No plano constitucional, a iniciativa do orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo, admitidas emendas parlamentares, observados os limites materiais e formais previstos para o processo orçamentário. Emendas não podem desnaturar a peça orçamentária nem interferir na gestão financeira e na execução orçamentária de modo a substituir o Executivo em escolhas operacionais, devendo guardar compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Emenda em análise não majora dotações nem cria novas ações; entretanto, desloca, por via de norma de execução, a competência típica do Executivo para gerir o fluxo de empenho e a limitação de movimentação financeira. O próprio texto da Emenda assume seu caráter "diretivo", ou seja, que dirige e determina como o Executivo deve executar o orçamento.

Ao impor hierarquia rígida de cortes, esgotando previamente a Reserva de Contingência e atingindo antes as Funções "Administração" e "Encargos Especiais", a Emenda substitui os critérios da Lei de Diretrizes Orçamentárias e restringe a margem de gestão do Executivo, produzindo ingerência indevida na execução orçamentária.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Quanto à Reserva de Contingência, seu desenho e finalidade são definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e consignados na Lei Orçamentária Anual para cobertura de passivos contingentes e riscos fiscais, além de atender a créditos adicionais conforme as regras legais, nos termos do artigo 5º, inciso III, combinado com o artigo 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Constranger o seu emprego como "primeira fonte" obrigatória para evitar contingenciamento desvirtua a finalidade legal do instituto e pode colidir com a programação de riscos e metas fiscais.

Ademais, a Emenda elege alvos preferenciais de anulação, o que, em tese, alcança despesas transversais de custeio, tecnologia da informação, contratos administrativos, transferências obrigatórias e serviço da dívida pública. O deslocamento de cortes para funções-meio, compromete a racionalidade da execução e tende a afrontar o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal por afastar a limitação proporcional e por fonte de frustração de receita definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Emenda desce ainda ao nível de subfunções e programas específicos, determinando que sejam "prioritariamente blindadas contra cortes" as despesas classificadas nas Subfunções Ensino Infantil (12.365) e seus programas finalísticos, como o Programa de Incentivo à Permanência e Aprendizagem - PIPA (0011), no valor de R\$ 62.672.791,00 (sessenta e dois milhões, seiscentos e setenta e dois mil, setecentos e noventa e um reais), e o programa Democratização, Qualidade e Equidade na Educação Infantil (0012), no valor de R\$ 21.329.735,00 (vinte e um milhões, trezentos e vinte e nove mil, setecentos e trinta e cinco reais), bem como as dotações da Subfunção Assistência Comunitária (08.244), especialmente os Programas 0040 (CRAS) e 0041 (Acolhimento), voltados a crianças e adolescentes, e as dotações do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA) (Função 14 - Direitos da Cidadania). Tal especificação excessiva invade ainda mais a gestão executiva, retira completamente a discricionariedade técnica do Executivo e engessa a execução em nível de detalhamento inadequado para norma legal.

No tocante ao mérito setorial, ressalta-se que a prioridade absoluta à criança e ao adolescente, prevista no artigo 227 da Constituição Federal, orienta a formulação e a alocação de recursos, mas não autoriza, por si, a supressão de regras fiscais nem a subversão do desenho institucional da limitação de empenho. A proteção prioritária se realiza em três planos: planejamento no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, alocação na Lei Orçamentária Anual e execução conforme metas e critérios da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O instrumento idôneo para excepcionar, total ou parcialmente, determinadas ações do alcance da limitação é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que demonstrada a compatibilidade com as metas fiscais, com a avaliação de riscos e com a programação financeira. A tentativa de fazê-lo na Lei Orçamentária Anual, por emenda parlamentar, além de invadir matéria própria da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cria engessamento adicional da execução e pode produzir desequilíbrio do orçamento ao pretender esgotar previamente a Reserva de Contingência.

Conforme informações constantes do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2026, a Reserva de Contingência está fixada em R\$ 88.314.501,00 (oitenta e oito milhões,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

trezentos e quatorze mil, quinhentos e um reais), alocada na Função "Reserva de Contingência", enquanto as Funções "Administração" e "Encargos Especiais" totalizam, respectivamente, R\$ 260.342.189,00 (duzentos e sessenta milhões, trezentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e nove reais) e R\$ 220.200.000,00 (duzentos e vinte milhões e duzentos mil reais), dentro de um orçamento global estimado em R\$ 4.257.571.297,00 (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e setenta e um mil, duzentos e noventa e sete reais).

Sob a ótica da Lei Federal número 4.320/1964, a Lei Orçamentária Anual deve observar a discriminação da despesa por categorias econômicas, funções, programas e projetos, e atender aos quadros exigidos de receita e despesa. É legítimo que a Lei Orçamentária Anual contenha normas de execução, mas tais comandos não podem contrariar leis de normas gerais de finanças públicas.

A Emenda, ao redefinir critérios de limitação que a Lei de Responsabilidade Fiscal remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias, excede o espaço típico de normas de execução da Lei Orçamentária Anual.

Além disso, ao impor ordem de anulação sobre funções genéricas e à frente da análise técnica e da programação financeira, incorre em risco de violar o equilíbrio orçamentário previsto nos artigos 2º e 50 da Lei nº 4.320/1964 e a compatibilidade com as metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Anexo de Metas Fiscais, conforme exigido pelo artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se ainda que o §3º do artigo proposto pela Emenda cria comandos de organização administrativa e de gestão setorial, ao determinar que as Secretarias de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social deverão atuar em regime de intersetorialidade na execução das políticas de Criança e Adolescente, sendo o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente o eixo de articulação e monitoramento da aplicação coordenada dos recursos destinados à Proteção Integral.

Tais providências extrapolam o conteúdo típico da Lei Orçamentária Anual, que deve estimar receitas e fixar despesas, observadas as categorias econômicas e as funções de governo, conforme disposto no artigo 165, §5º, da Constituição Federal, e artigos 2º, 15 e 22 da Lei Federal nº 4.320/1964, e configuram ingerência em atribuições do Executivo quanto à estrutura, coordenação e governança interna das políticas públicas.

No aspecto formal, a Emenda não indica fonte de recursos porque não cria nova despesa; contudo, impacta o regime jurídico de execução e limitação, matéria cuja sede própria é a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, a Emenda está eivada de vício de ilegalidade e inconstitucionalidade, por quatro razões: primeira, por desprezar o artigo 118, §2º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, que exige compatibilidade das emendas orçamentárias com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; segunda, por invadir competência normativa privativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias para definir critérios de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; terceira, por criar engessamento da execução



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

orçamentária que compromete a gestão fiscal responsável e pode inviabilizar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; quarta, por estabelecer comandos de organização administrativa e de gestão setorial que são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos pela inadmissibilidade, ilegalidade e inconstitucionalidade da Emenda nº 02/25 *ao Projeto de Lei nº 015/2025, de autoria do Poder Executivo*.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 12 de novembro de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral