



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 714/2025

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 001/2025 de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche ao Projeto de Lei nº 21/2025, de autoria do Poder Executivo que "Autoriza a abertura de crédito adicional suplementar ao Orçamento Fiscal do Município de Contagem para o exercício de 2025", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Emenda que visa determinar que todos os créditos adicionais suplementares autorizados pela Lei sejam obrigatoriamente destinados, em sua totalidade, às despesas das áreas de Saúde e Educação do Município de Contagem, vedando, em qualquer hipótese, a suplementação de dotações pertencentes a outras pastas, órgãos ou políticas públicas não relacionadas a essas duas áreas essenciais.

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;

(...)"

O Projeto de Lei nº 21/2025, por autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares à Lei Orçamentária Anual, enquadra-se precisamente como "projeto que a



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

modifica”, atraindo a disciplina do dispositivo orgânico transcrito. A regra local reproduz, no plano municipal, a norma constitucional inscrita no artigo 166, §3º, inciso I, da Constituição Federal, segundo a qual:

"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;"

A proposição pretende estabelecer, na Lei de Créditos Adicionais Suplementares, vinculação rígida da totalidade dos recursos a apenas duas áreas de governo (Saúde e Educação), o que configura ingerência indevida do Poder Legislativo na gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo e contraria a lógica das normas de responsabilidade fiscal.

Com efeito, o artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, *verbis*:

"Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

Ademais, o artigo 9º da mesma Lei Complementar dispõe:

"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 competência para estabelecer a programação financeira, o cronograma de execução de desembolso e a limitação de empenho e movimentação financeira é do Poder Executivo, observados os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A tentativa de vincular, por meio de emenda parlamentar a projeto de créditos adicionais, a totalidade dos recursos autorizados a apenas duas áreas de governo, vedando, em qualquer hipótese, a suplementação de outras dotações, desconsidera a hierarquia entre Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e leis de créditos adicionais e representa 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 dos projetos de lei relativos a créditos adicionais é privativa do Chefe do Poder Executivo, por força do art. 165 da Constituição Federal e do princípio da simetria, admitidas emendas parlamentares, desde que respeitados os limites



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

materiais e formais do processo orçamentário. Emendas não podem desnaturar a natureza jurídica do instrumento de créditos adicionais suplementares 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 vinculação rígida, a competência típica do Executivo para gerir a aplicação dos créditos suplementares conforme as necessidades concretas dos serviços públicos. Ao impor que a totalidade dos créditos seja aplicada exclusivamente em Saúde e Educação, vedando “em qualquer hipótese” a suplementação de outras áreas, a Emenda substitui o juízo de oportunidade e conveniência do Executivo e restringe de forma desarrazoada a margem de gestão orçamentária, produzindo ingerência indevida na execução orçamentária.

A natureza jurídica dos créditos adicionais suplementares, definida nos artigos 40 a 43 da Lei nº 4.320/1964, é de autorizações de despesa destinadas ao reforço de dotação orçamentária já existente, dependentes de prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes. Trata-se de típico instrumento de flexibilidade da execução orçamentária, que permite ao Chefe do Executivo ajustar, ao longo do exercício, a alocação das despesas às necessidades concretas do serviço público, sempre dentro dos limites fixados na Lei Orçamentária Anual.

Obrigar o emprego dos créditos suplementares autorizados pela Lei a apenas duas áreas de governo desvirtua a finalidade legal do instituto e pode colidir com a necessidade de reforçar dotações em outras áreas igualmente essenciais ao funcionamento da Administração Pública Municipal.

Ademais, a Emenda pode comprometer a racionalidade da execução orçamentária ao impedir que créditos suplementares sejam utilizados, se necessário, para reforçar dotações de custeio de serviços essenciais em outras áreas (tais como manutenção urbana, assistência social, segurança, transporte, limpeza pública, amortização de dívida, entre outros), para atender despesas obrigatórias imprevisíveis ou para evitar a interrupção de políticas públicas em execução, o que tende a afrontar os artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, por afastar a gestão racional e técnica da execução orçamentária.

Ressalta-se que a Constituição Federal exige percentuais mínimos de aplicação em Saúde e Educação (arts. 198, §2º, e 212 da CF/88), mas tais exigências são atendidas no âmbito global do orçamento, sob avaliação técnica da área fazendária e dos órgãos de controle. A vinculação rígida de toda a suplementação específica objeto do Projeto de Lei nº 21/2025 para esses setores ultrapassa a lógica de cumprimento dos mínimos constitucionais e passa a engessar o manejo das demais funções de governo, o que não encontra respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal nem na Lei nº 4.320/1964.

O instrumento idôneo para estabelecer prioridades setoriais e definir vinculações orçamentárias 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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

fazê-lo em Lei de Créditos Adicionais Suplementares, por emenda parlamentar, além de invadir matéria própria da gestão executiva, cria engessamento adicional da execução e pode produzir desequilíbrio orçamentário ao impedir a aplicação racional dos recursos conforme as necessidades emergenciais da Administração.

Conforme informações constantes do Projeto de Lei nº 21/2025, autoriza-se a abertura de crédito adicional suplementar no valor de R\$ 80.121.126,26 (oitenta milhões, cento e vinte e um mil, cento e vinte e seis reais e vinte e seis centavos), para reforço de diversas dotações orçamentárias distribuídas em múltiplas funções de governo, com recursos provenientes de excesso de arrecadação, apuração de superávit e anulações de dotações orçamentárias.

Sob a ótica da Lei Federal nº 4.320/1964, os créditos adicionais suplementares devem observar a indicação dos recursos correspondentes e atender aos requisitos legais para sua abertura. É legítimo que a Lei de Créditos Adicionais contenha normas de execução, mas tais comandos não podem contrariar as normas gerais de direito financeiro nem invadir a competência privativa do Executivo para a gestão orçamentária e financeira.

A Emenda, ao impor vinculação rígida da totalidade dos recursos autorizados a apenas duas áreas de governo, excede o espaço típico de emendas parlamentares a projetos de créditos adicionais e pode comprometer a observância das normas de equilíbrio e programação orçamentária previstas na Lei nº 4.320/1964, bem como a compatibilidade com as metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme exigido pelo artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No aspecto formal, a Emenda não indica fonte de recursos porque não cria nova despesa; contudo, impacta o regime jurídico de aplicação dos créditos suplementares, transformando uma autorização técnica de reforço de dotações em um comando normativo de vinculação integral a determinados setores, o que contraria a lógica sistemática do art. 118 da Lei Orgânica Municipal e configura ingerência indevida do Poder Legislativo na gestão orçamentária do Poder Executivo.

Ressalte-se, por fim, que a expressão “vedada, em qualquer hipótese, a suplementação de dotações pertencentes a outras pastas, órgãos ou políticas públicas não relacionadas a essas duas áreas essenciais”, constante do texto proposto pela Emenda, embora reflita preocupação legítima com o financiamento das políticas sociais, não pode ser erigida, na Lei de Créditos Adicionais Suplementares, a condição legal geral que afastaria a competência do Executivo para gerir a aplicação dos recursos conforme as necessidades concretas da Administração, sob pena de nulidade por afronta à separação de poderes e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, conclui-se que a Emenda está eivada de vício de ilegalidade e de inconstitucionalidade, por três razões principais: primeiro, por não demonstrar compatibilidade material com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em afronta ao artigo 118, §2º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal; segundo, por invadir competência constitucional do Poder Executivo para a gestão orçamentária e financeira, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; terceiro, por criar engessamento irrazoável da execução



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

orçamentária, comprometendo a gestão fiscal responsável e a aplicação racional dos recursos conforme as necessidades emergenciais da Administração Pública Municipal.

Diante das considerações apresentadas, ***manifestamo-nos pela inadmissibilidade, ilegalidade e inconstitucionalidade da Emenda nº 001/2025 ao Projeto de Lei nº 021/2025, de autoria do Poder Executivo.***

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

Contagem, 25 de novembro de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral