



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico CLAR/Câmara Municipal de Andradas

Data: 17/03/2025

Interessado: Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Andradas

Assunto/Ementa: Análise da Constitucionalidade e Legalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025, que dispõe sobre a utilização das fontes de recursos de superávit financeiro na execução da Lei Orçamentária do exercício de 2025 e altera a Lei nº 2.151/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

1 Delimitação do objeto de análise

1. O presente parecer tem por objetivo examinar a constitucionalidade, legalidade e adequação técnica do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025, apresentado pelo Poder Executivo Municipal.

2. O Projeto propõe autorizar a utilização do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior para a abertura de créditos suplementares ao orçamento municipal vigente e altera dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025.

3. A análise será realizada à luz das disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, especialmente a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), além de jurisprudência e consultas anteriores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) sobre matéria correlata.



4. Ressalta-se que este parecer se limitará ao exame dos aspectos de técnica legislativa e jurídicos do projeto, sem adentrar em questões técnicas, administrativas ou de conveniência e oportunidade, que são de competência exclusiva do Poder Legislativo Municipal.

2 Contexto fático-jurídico / Relatório

5. O Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 foi encaminhado à Câmara Municipal pelo Poder Executivo e tem por finalidade principal autorizar a utilização do superávit financeiro de 2024 para a abertura de créditos suplementares no orçamento de 2025, conforme previsão expressa no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

6. O valor total dos créditos suplementares a serem abertos soma o montante de R\$ 16.120.484,69 (dezesseis milhões cento e vinte mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), provenientes de diversas fontes, incluindo transferências da União e do Estado destinadas à saúde, educação, assistência social e outras áreas.

7. Os créditos suplementares serão utilizados de acordo com a necessidade de cada fonte de recurso, respeitando-se suas finalidades específicas e as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis (art. 3º do projeto).

8. Além disso, o projeto altera dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, permitindo maior flexibilidade ao Poder Executivo para remanejamentos e transposições orçamentárias mediante decreto.

9. A matéria insere-se no contexto da execução orçamentária municipal e guarda relação com debates anteriores ocorridos na Câmara Municipal, especialmente quando da votação da Lei Orçamentária Anual para 2025.

10. Diante desse contexto, passa-se à análise do mérito da proposta, considerando os aspectos de sua constitucionalidade, legalidade e adequação aos princípios que regem a administração pública municipal.



3 Considerações quanto ao mérito

3.1 *Análise das Formalidades Relacionadas à Subscrição e Tramitação*

11. A apresentação do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 pelo Poder Executivo Municipal está em conformidade com as normas regimentais da Câmara Municipal de Andradas, que disciplinam a tramitação de matérias de natureza orçamentária e financeira.

12. O art. 130 do Regimento Interno estabelece que a iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer vereador, às comissões permanentes, ao prefeito e aos cidadãos, ressalvados os casos de iniciativa exclusiva do Executivo. A proposição em análise trata de abertura de créditos suplementares e utilização do superávit financeiro do exercício anterior, matérias que se inserem na competência privativa do chefe do Poder Executivo, conforme previsão constitucional e reiterada pelo Regimento Interno.

13. Além disso, o art. 49, inciso II, alínea "c" do Regimento Interno, dispõe que cabe ao Plenário discutir e votar, com a sanção do prefeito, projetos que versem sobre abertura de créditos adicionais e operações de crédito, reforçando a necessidade de deliberação legislativa para a aprovação da proposta.

14. Dessa forma, verifica-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 foi regularmente subscrito pelo Executivo e apresentado ao Legislativo, seguindo os trâmites regimentais. Não há, portanto, vícios formais quanto à sua admissibilidade, cabendo às comissões competentes a análise detalhada do mérito da proposição.

3.2 *Análise da Técnica Legislativa*

15. A elaboração de normas jurídicas deve seguir padrões de clareza, precisão e coerência, conforme estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis no Brasil.

16. O art. 11 da referida norma determina que a linguagem legislativa deve ser clara e objetiva, evitando ambiguidades, termos técnicos desnecessários e referências normativas excessivas. Além disso, o art. 12 estabelece que as normas devem ser estruturadas de forma



lógica e ordenada, respeitando a hierarquia legislativa e facilitando a interpretação e aplicação da norma.

17. O Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 apresenta uma estrutura normativa adequada, contemplando:

- a. **Caput e artigos bem delimitados**, com identificação clara dos dispositivos que serão alterados ou acrescidos na legislação municipal;
- b. Redação concisa e **objetiva**, garantindo a correta interpretação e aplicação da norma, sem ambiguidades ou conflitos hermenêuticos;
- c. **Padronização terminológica**, em conformidade com conceitos já utilizados na legislação municipal e federal sobre matéria orçamentária;
- d. **Coerência sistemática**, garantindo harmonia entre o novo dispositivo e as demais normas da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, evitando contradições¹.

18. O Projeto respeita a hierarquia das normas e a sistemática orçamentária vigente, observando a necessidade de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares e para a realocação de recursos dentro do orçamento municipal.

19. Portanto, o Projeto segue a técnica legislativa exigida pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradadas, especialmente no que se refere à clareza e organização do texto normativo, permitindo sua tramitação sem necessidade de ajustes formais.

¹ Para fins de registro, ressalta-se que matéria semelhante à tratada no art. 6º do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 foi objeto de **destaque e rejeição** durante a votação da **Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2025**. Dessa forma, a inclusão dessa flexibilização apenas na **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, **sem previsão correspondente na LOA**, pode ensejar dúvidas quanto à extensão da discricionariedade orçamentária que se pretende **conferir ao Executivo**, especialmente no que tange à transposição, remanejamento e transferência de dotações mediante Decreto.



3.3 *Fundamentação Legal para a Abertura de Créditos Suplementares*

20. A abertura de créditos suplementares no âmbito municipal está fundamentada em dispositivos legais que asseguram a flexibilidade orçamentária necessária à administração pública, garantindo, contudo, a observância de princípios constitucionais e legais.

21. O art. 167, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que a abertura de créditos suplementares ou especiais depende de prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes. Este dispositivo visa assegurar o equilíbrio fiscal e a transparência na gestão dos recursos públicos.

22. Complementando a norma constitucional, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, dispõe em seu art. 41, inciso I, que os créditos suplementares destinam-se ao reforço de dotação orçamentária já existente. A abertura desses créditos está condicionada à existência de recursos disponíveis, conforme especifica o art. 43 da referida Lei.

3.3.1 *Superávit Financeiro como Fonte de Recursos*

23. O **superávit financeiro** corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados.

24. O **superávit financeiro** apurado no balanço patrimonial do exercício anterior é uma das fontes que podem ser utilizadas para a abertura de créditos suplementares. O art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964 define o superávit financeiro como a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

25. Neste ponto, insta registrar que o debate deste PLO traz consigo a posição já dotada pela Câmara Municipal de Andradadas quando da votação do PLO nº 15, de 28 de



agosto de 2024. Na ocasião, após análise pelo Plenário, foram rejeitados – mediante votação em destaque – o parágrafo único do art. 6º do PLO, bem como seus arts. 7º e 8º².

3.3.2 Necessidade de Autorização Legislativa

26. A abertura de créditos suplementares requer **autorização legislativa prévia**, que pode estar contida na própria Lei Orçamentária Anual (LOA) ou em legislação específica. Essa autorização deve ser limitada a um valor ou percentual específico, conforme entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

3.3.3 Limites e Controle

27. Recomenda-se que a autorização para abertura de créditos suplementares seja **limitada**, não podendo ser concedida de forma ilimitada, em respeito ao art. 167, inciso VII, da Constituição da República, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

28. O TCE-MG, em suas deliberações, tem recomendado que o **percentual autorizado para suplementação não ultrapasse 30% (trinta por cento) do valor do orçamento**, visando evitar a falta de planejamento e assegurar o controle legislativo sobre alterações orçamentárias.

² Art. 6º (...)

Parágrafo único. Excluem-se do limite estabelecido pelo caput os créditos suplementares:

I – Provenientes de recursos de superavit financeiro apurados por fontes de recursos;

II – Provenientes de recursos de excesso de arrecadação a ser verificado no exercício apurados por fontes de recursos;

III – Provenientes de recursos fixados na dotação da reserva de contingência.

Art. 7º Ficam o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mediante decreto, incluir, alterar, transferir, remanejar e transpor fontes de recursos, classificação econômica nas dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2025, respeitadas as devidas vinculações e respectiva Categoria de Programação.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar, no curso da execução orçamentária, operações de crédito, nas espécies, limites e condições estabelecidas em Resolução do Senado Federal e na legislação federal pertinente, especialmente na Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2.000.



3.3.4 Procedimentos para Abertura de Créditos Suplementares

29. O processo para abertura de créditos suplementares inicia-se com a **identificação da necessidade de reforço** em dotações orçamentárias já existentes, assegurando que as despesas previstas possam ser executadas conforme planejado. Em seguida, procede-se à **verificação da existência de recursos disponíveis**, sendo o **superávit financeiro** uma das principais fontes passíveis de utilização, conforme dispõe o art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964.

30. Após essa verificação, torna-se indispensável a **obtenção de autorização legislativa prévia**, seja por meio da própria Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de legislação específica, respeitando os limites estabelecidos pelo Poder Legislativo e os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal. Uma vez cumpridas essas etapas, a abertura do crédito suplementar é **efetivada por meio de decreto do Poder Executivo**, formalizando a alteração orçamentária e viabilizando a realocação dos recursos necessários para a execução das despesas públicas.

3.3.5 Jurisprudência do TCE-MG

31. O TCE-MG, em resposta à Consulta nº 1101786³, esclareceu que a abertura de créditos suplementares com recursos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial requer autorização legislativa prévia e indicação dos recursos disponíveis. Além disso, destacou que os créditos adicionais devem ser abertos por decreto do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964.

3.3.6 Conclusão parcial

32. Nesse sentido, a abertura de créditos suplementares é um instrumento essencial para a gestão orçamentária municipal, permitindo ajustes necessários durante a execução do orçamento. Contudo, deve ser realizada em estrita observância às disposições

³ Fonte: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/2595167>

constitucionais e legais, garantindo transparência, equilíbrio fiscal e respeito aos limites estabelecidos pelo legislador, assegurando assim a correta aplicação dos recursos públicos.

3.4 Análise em destaque dos arts. 4º ao 5º - da Discricionariedade do Executivo

33. Os arts. 4º e 5º do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 estabelecem regras genéricas para a execução dos créditos suplementares, sem promover alteração formal na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (Lei nº 2.151/2024). Esses dispositivos concedem ao Executivo flexibilidade na realocação dos recursos provenientes do superávit financeiro, permitindo ajustes na aplicação orçamentária, desde que respeitada a classificação orçamentária já estabelecida na LOA de 2025.

34. O art. 4º dispõe que o Executivo poderá alterar ou incluir fontes de destinação de recursos, desde que mantida a estrutura orçamentária previamente aprovada na LOA. Essa previsão permite que os valores suplementados sejam remanejados entre diferentes fontes de receita, desde que não haja vedação legal quanto à sua vinculação, sem nova autorização do Poder Legislativo.

35. Já o art. 5º amplia essa possibilidade ao prever que a abertura de créditos suplementares poderá abranger diferentes categorias econômicas, grupos de natureza da despesa, modalidades de aplicação e fontes de financiamento. Isso significa que, dentro do montante autorizado pelo projeto, o Executivo poderá realocar despesas entre distintos tipos de gasto (corrente e de capital), modificar a forma de execução dos recursos e remanejá-los entre diferentes fontes de financiamento.

36. **O montante total dos créditos suplementares previstos no Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 é de R\$ 16.120.484,69 (dezesseis milhões cento e vinte mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), conforme detalhado na proposta. Esse valor representa aproximadamente 8% (oito por cento) do orçamento total do Município de Andradadas para o exercício de 2025, o qual foi estimado em R\$ 201.744.310,00 (duzentos e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil trezentos**



e dez reais), conforme estabelecido na Lei Ordinária nº 2.187, de 3 de janeiro de 2025 (Lei Orçamentária Anual – LOA). A autorização para suplementação desse montante indica uma parcela significativa da receita municipal que poderá ser realocada, reforçando a necessidade de análise criteriosa dos impactos dessa medida sobre a execução orçamentária e o planejamento fiscal do Município.

37. Neste ponto, a concessão de tal margem de discricionariedade não encontra vedação legal e é uma prática comum na gestão orçamentária municipal, desde que respeitados os limites constitucionais e infraconstitucionais, especialmente os princípios da legalidade, transparência e eficiência na Administração Pública.

3.5 Análise em destaque do art. 6º - da Discricionariedade do Executivo

38. Diferentemente dos artigos anteriores, o art. 6º do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 altera formalmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, promovendo modificações no art. 40 da LDO. **A principal mudança introduzida pelo dispositivo é a possibilidade de transposição, remanejamento e transferência de dotações orçamentárias por meio de decreto, ampliando a autonomia do Executivo na realocação de recursos durante a execução do orçamento municipal.**

39. A inovação mais relevante ocorre com a inclusão do § 2º ao art. 40 da LDO, que autoriza a criação de novas fontes de recursos e de elementos de despesa em qualquer dotação já existente, inclusive aquelas relacionadas ao superávit financeiro.

40. Ainda que não haja vedação legal para essa previsão, o grau de flexibilidade concedido pelo dispositivo remete a discussões anteriores no âmbito da Câmara Municipal. Durante a votação da LOA de 2025, foi debatida e rejeitada – mediante destaques – proposta semelhante, que conferia ao Poder Executivo poderes amplos para remanejamento e transposição de dotações em todo o orçamento municipal.

4 Conclusão e Medidas Recomendadas

41. O Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025 observa os requisitos formais para sua tramitação, estando adequado às disposições da Constituição da República, da Lei



Federal nº 4.320/1964 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradas.

42. **A abertura de créditos suplementares com base no superávit financeiro encontra respaldo legal**, desde que respeitadas as vinculações orçamentárias e os princípios da transparência e responsabilidade fiscal.

43. Os arts. 4º e 5º estabelecem diretrizes genéricas para a execução dos créditos suplementares, conferindo maior flexibilidade ao Executivo na realocação de recursos, sem que haja vedação legal para sua adoção.

44. O art. 6º altera formalmente a LDO, possibilitando remanejamentos orçamentários mediante decreto, o que amplia a margem de discricionariedade do Executivo. A matéria já foi debatida no Parlamento Municipal, tendo dispositivos semelhantes sido rejeitados durante a votação da LOA de 2025, o que poderá ensejar novos questionamentos legislativos.

45. A análise realizada é estritamente técnica e jurídica, sem adentrar no mérito da conveniência ou oportunidade da proposição.

46. Cabe ao Legislativo deliberar sobre a matéria, considerando os impactos administrativos e orçamentários decorrentes da flexibilização pretendida pelo projeto

47. Diante do exposto, **não há óbice à tramitação do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2025**, devendo a matéria ser regularmente submetida à análise das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Andradas, em especial à Comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação Final e à Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, nos termos do art. 53 do Regimento Interno, para a devida apreciação quanto à sua admissibilidade e impacto orçamentário.

De Belo Horizonte para Andradas, 17 de abril de 2025.


João Lucas Cavalcanti Lembi

OAB/MG nº 146.183