



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, TRABALHO E REDAÇÃO

Parecer nº 225/2025

Referência: Processo nº 1.459/2025

Assunto: Projeto de Lei n.º 044, de 03 de dezembro de 2025

Autor (a): Poder Executivo Municipal

Assinado por: Prefeita Municipal Antônia Eliene Liberato Dias

I - RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 044, de 03 de dezembro de 2025, que “*Dispõe sobre alteração de dispositivo da Lei nº 3.332//2024, que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cáceres para o Exercício Financeiro de 2025 e dá outras providência.*”.

Este é o Relatório.

II – DO VOTO DO RELATOR:

O Projeto de Lei nº 044, de 03 de dezembro de 2025, que “*Dispõe sobre alteração de dispositivo da Lei nº 3.332//2024, que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cáceres para o Exercício Financeiro de 2025 e dá outras providência.*”.

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça, Trabalho e Redação, para análise e emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 044/2025, de autoria da Chefe do Poder Executivo Municipal, que “*Dispõe sobre alteração de dispositivo da Lei nº 3.332//2024, que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cáceres para o Exercício Financeiro de 2025 e dá outras providência.*”, alterando a redação do artigo 9º, que prevê:

1



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

“Art. 9º Fica o Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal, Inciso I do Art. 7º da Lei Federal nº 4.320/1964 e Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizado a abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares: I - até o limite de 10% (dez por cento) das despesas fixadas, conforme Incisos I e II do § 1º do Art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, combinado com o Inciso I do Art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mediante a utilização de recursos disponíveis provenientes do:

- a) excesso de arrecadação de receitas, consideradas por fonte de recursos;
- b) anulação total ou parcial de dotações orçamentárias;
- c) reserva de contingência, observado o disposto no art. 5º., inciso III, LRF e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

II - até o limite do total apurado no Balanço Patrimonial do Exercício Financeiro de 2023, conforme Inciso I do § 1º do Art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, combinado com o Inciso II do Art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mediante a utilização de recursos disponíveis provenientes do:

- a) superávit financeiro.”

Portanto, a presente Proposição visa alterar o limite de 10% (dez por cento) das despesas fixadas, conforme Incisos I e II do § 1º do Art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, combinado com o Inciso I do Art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mediante a utilização de recursos disponíveis provenientes das alíneas a, b, e c.

Na Exposição de Motivos, foi dito o seguinte:

“A Lei 3.332, de 23 de dezembro de 2025, em seu artigo 9º, prevê o limite de 10% (dez por cento) das despesas fixadas, para abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, no âmbito da Lei Orçamentária Anual – LOA vigente. O Projeto de Lei (PL) 044/2025, por sua vez, ao alterar a Lei 3.332 tem como objetivo elevar esse limite percentual para 12% (doze por cento).



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

É importante esclarecer aos nobres edis que o mencionado Projeto de Lei foi precedido pelo comunicado da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPLAN), de que, conforme acompanhamento da execução orçamentária, desse limite de 10% (dez por cento) resta disponível apenas 0,958% (novecentos e cinquenta e oito décimos de milésimos por cento) de limite para as realizações das aberturas de créditos adicionais suplementares, limite este sem a correspondente consolidação dos bancos das Autarquias e do Poder Legislativo, referentes ao mês de novembro/2025.

Portanto, considerando a necessidade de ajustes orçamentários para o encerramento do exercício financeiro de 2025, este Executivo Municipal, após ponderar junto a sua equipe técnica e jurídica, decidiu por enviar o Projeto de Lei 044/2025 a essa Casa de Leis, com vistas a promover a necessária adequação orçamentária.”

Pois bem.

A propositura tem por objetivo elevar o limite de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares por decreto executivo de **10% (dez por cento)** para **12% (doze por cento)** do total da despesa fixada.

Em sua Justificativa, a Chefe do Poder Executivo argumenta que o limite original de 10% encontra-se praticamente exaurido (restando apenas 0,958% disponível), devido, em grande parte, à necessidade de incorporar ao orçamento o **excesso de arrecadação** verificado durante o exercício, notadamente na área da Saúde. Sustenta que a medida é necessária para o adequado encerramento do exercício financeiro, garantindo a continuidade dos serviços públicos e o registro contábil adequado das receitas excedentes.

1. Da Constitucionalidade e Competência

A Constituição Federal de 1988, em seu **art. 165, § 8º**, consagra o **Princípio da Exclusividade Orçamentária**, determinando que a LOA não conterá dispositivo estranho à



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

previsão da receita e à fixação da despesa. Contudo, o próprio texto constitucional estabelece exceções expressas, permitindo a **autorização para a abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

“CF/88. 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 [...]” (gf)

Portanto, a autorização legislativa para suplementação é instituto de envergadura constitucional. A alteração do percentual dessa autorização, mediante lei ordinária posterior (como é o caso do PL nº 044/2025), é perfeitamente válida, respeitando o princípio do paralelismo das formas: uma lei ordinária (LOA) pode ser alterada por outra lei ordinária de igual hierarquia.

2. Da Legalidade (Lei Federal nº 4.320/1964)

O Projeto de Lei encontra amparo na Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro.

2.1. Do Instrumento:

O **art. 7º, inciso I**, da referida lei, prevê expressamente que a Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância:

“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; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)”

2.2. Das Fontes de Recurso:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

A legalidade da abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis (**art. 43, caput**). O projeto em tela, ao alterar o art. 9º da LOA, mantém a exigência de indicação de fontes, conforme o § 1º do art. 43, citando:

- o *Excesso de arrecadação* (inciso II);
- o *Anulação parcial ou total de dotações* (inciso III);
- o *Superávit financeiro* (inciso I).

A justificativa apresentada pela Excelentíssima Prefeita Municipal Antônia Eliene Liberato Dias destaca a ocorrência de **excesso de arrecadação**. Juridicamente, o excesso de arrecadação (saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada) é fonte idônea para suplementação.

Se o Município arrecadou mais do que o previsto, é imperativo legal que se solicite autorização legislativa para executar essa despesa, sob pena de engessamento da máquina pública ou realização de despesa sem empenho prévio, o que é vedado pelo art. 60 da mesma lei.

3. Da Razoabilidade e Jurisprudência do TCE

Um ponto crucial nesta análise é a razoabilidade do percentual solicitado.

Nos estudos feitos por este Relator, verifiquei que o TCE/MG, entendeu como **razoável o percentual de 30%**, senão vejamos:

“TCEMG delibera sobre limites de suplementação na Lei Orçamentária Municipal



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES



Fachada do TCFMG - foto: Felipe Jacome

Questionamentos:

1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?

2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?

3 – Vindo o município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Deliberação:

O TCEMG fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Resumo da análise do relator:

O relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, esclareceu que o orçamento público é caracterizado pelo estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho, sendo que, para a realização desses programas, são consignados créditos iniciais nas dotações das leis orçamentárias, os quais se consubstanciam em autorizações para a realização de despesas. Todavia, algumas dessas despesas podem se revelar insuficientemente dotadas, gerando a necessidade de reforço por meio de abertura de créditos suplementares.

Ressaltou que "a lei orçamentária anual não conterà 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".



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

Destacou que, embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, a mesma deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição da República, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Endossando o estabelecimento de limites na LOA para suplementação, a unidade técnica desta Corte de Contas destacou o prejulgamento de tese fixado na consulta n. 742472, que trouxe entendimento de que “não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento”.

Portanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, se não for por determinada importância, deve sempre estar limitada por um percentual sobre o orçamento previsto.

O relator esclareceu que este Tribunal considera que a autorização para a abertura de créditos suplementares “sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, §8º, e 167, VII, da Constituição, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF”.

Salientou que a jurisprudência desta Corte é de não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% 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 n. 987054 e n. 1120854.

Ademais, o relator destacou que, conforme entendimento firmado na Consulta n. 1110006, a adoção da baliza de 30% sobre o total do orçamento, “pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

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.

Assim sendo, o relator esclareceu que, quando na LOA for autorizada a abertura de créditos suplementares com base em mais de uma fonte de recursos, o total da suplementação, considerando todas as fontes de recursos, deve observar a baliza de 30% do orçamento.

O relator citou, ainda, que, em seu relatório, a unidade técnica destacou que, dentro da proporção de até 30% do orçamento previsto, podem ser definidos sublimites para cada fonte de recurso. Todavia, ponderou que esses sublimites poderiam “engessar” a flexibilidade do orçamento, por não ser possível mensurar os resultados do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro quando da elaboração do projeto da lei orçamentária anual.

Nesse ponto, o relator pontuou que o Poder Público, com base em sua realidade, levando em conta as expectativas de arrecadação de receitas e a fixação das despesas, pode estabelecer um limite global, na LOA, que abarque todas as fontes de suplementações nela previstas, ou fixar limites individualizados para cada fonte de recursos destinada à suplementação.

Elucidou que, de acordo com o entendimento que este Tribunal tem apresentado quando da análise das prestações de contas, não é possível excluir do percentual total autorizativo para suplementação previsto na LOA os créditos suplementares abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior ou do excesso de arrecadação, uma vez que essa situação se amoldaria à hipótese de concessão de créditos ilimitados, vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição da República.

Para ilustrar, o relator citou as prestações de contas n. 1104537 e n. 1120591, em que as leis orçamentárias anuais dos municípios em questão previram abertura de créditos suplementares com recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro, com limites de suplementação individualizados,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

porém sem limitá-los a valor ou percentual do orçamento previsto, como para outras fontes.

O relator destacou que, nos dois casos, o Tribunal considerou aceitável a previsão de abertura de créditos suplementares com limites de suplementação individualizados, o que não significa necessariamente descaracterização do orçamento público como instrumento de planejamento.

Esclareceu, também, que não é possível a autorização de suplementação com base no valor total do excesso de arrecadação ou no valor total do superávit financeiro apurado no exercício anterior, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares com recursos dessas fontes ser sempre delimitada por um valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto (de maneira geral ou individualizada), atendido o disposto na consulta n. 1110006.

Assim sendo, concluiu que a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei n. 4320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na consulta n. 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento. A proposta de parecer foi aprovada por maioria de votos.” (gf)¹

Contudo, a majoração proposta é de **apenas 2% (dois pontos percentuais)**, elevando o limite total para **12%, razão pela qual este Relator entende como razoável.**

III – ANÁLISE ESPECÍFICA DO TEXTO PROPOSTO

¹ Fonte: <https://portalamm.com/temg-delibera-sobre-limites-de-suplementacao-em-lei-orcamentaria-municipal> - acesso em 10/12/2025.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

A redação proposta para o Art. 9º, inciso I, mantém a estrutura legal adequada:
"I - até o limite de 12% (doze por cento) das despesas fixadas, conforme Incisos I e II do § 1º do Art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64..."

A remissão aos dispositivos da Lei 4.320/64 e da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) está correta, garantindo que a abertura dos créditos não será feita de forma irrestrita, mas sim vinculada à existência real de recursos (superávit, excesso ou anulação).

Não há óbice legal para que a alteração ocorra no mês de dezembro, desde que sancionada e publicada dentro do exercício financeiro de 2025 para surtir os efeitos desejados no balanço de encerramento.

Diante do exposto, considerando que:

1. A matéria é de competência do Município e a iniciativa do Poder Executivo é legítima;
2. Há amparo constitucional (art. 165, § 8º, CF) e legal (Lei 4.320/64) para a autorização de créditos suplementares;
3. O percentual final de **12% (doze por cento)** é razoável, não fere o princípio da exclusividade orçamentária e está alinhado com a jurisprudência de contas (TCE-MT);
4. A medida é indispensável para a regularidade contábil e fiscal do fechamento do exercício, permitindo a utilização de recursos oriundos de excesso de arrecadação, especialmente na área da saúde;

Este Relator vota pela **constitucionalidade e legalidade** do Projeto de Lei n.º 044, de 03 de dezembro de 2025, recomendando sua aprovação pelo Plenário, nos termos em que foi apresentado.

IV - DA DECISÃO DA COMISSÃO



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

A Comissão de Constituição, Justiça, Trabalho e Redação acolhe e acompanha o voto do Relator, votando pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 044, de 03 de dezembro de 2025.

É o nosso parecer, o qual submetemos à elevada apreciação Plenária.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2025.



MANGA ROSA

PRESIDENTE



PASTOR JÚNIOR

RELATOR



VALDENIRIA DUTRA FERREIRA

MEMBRO EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL