



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO N° 058/2025 – PJ.

PROJETO DE LEI N° 042; 043; 044/2025.

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

Assunto: Alterações orçamentárias: PPA, LDO, crédito adicional especial por superávit.

Interessado: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL. PROJETOS DE LEI N° 042/2025, 043/2025 E 044/2025. INCLUSÃO DE NOVO PROGRAMA NO PPA 2022-2025. INCLUSÃO DE NOVO PROGRAMA NA LDO PARA 2025. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. SUPERÁVIT FINANCEIRO. ALINHAMENTO COM A LEI N° 4.320/64. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. COMPATIBILIDADE COM O PPA E LDO. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E FINANCEIRA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO. CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL. GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL.

RELATÓRIO

A Presidente da Câmara Municipal encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os Projetos de Lei nº 042/2025, 043/2025 e 044/2025, com o objetivo de obter uma análise técnica e jurídica que ofereça segurança para as comissões permanentes desta Casa de Leis. O Projeto de Lei nº 042/2025 propõe autorizar o Poder Executivo Municipal a incluir nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, estabelecido pela Lei nº 2259/2021, um novo programa. A proposição legislativa visa, em essência, a incorporação de novas diretrizes e ações governamentais no planejamento de médio prazo do município, buscando otimizar a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas. A inclusão desse programa no PPA é justificada pela necessidade de adequar o planejamento municipal às demandas emergentes e às prioridades definidas pela administração vigente, assegurando a efetividade e a continuidade das ações governamentais.



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA**

O Projeto de Lei nº 043/2025, por sua vez, busca incluir um novo programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, especificamente na Lei nº 2831/2024 e seus respectivos anexos. A LDO, como instrumento de planejamento orçamentário anual, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, servindo de base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão do programa proposto na LDO tem como objetivo garantir que as ações e projetos a ele relacionados sejam devidamente considerados na alocação de recursos para o ano de 2025, assegurando a sua execução e o cumprimento das metas estabelecidas. A proposição legislativa justifica-se pela necessidade de alinhar o planejamento orçamentário anual às diretrizes estratégicas do governo municipal, promovendo a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

Já o Projeto de Lei nº 044/2025 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial por superávit financeiro. O superávit financeiro, resultante do balanço patrimonial do exercício anterior, representa um excedente de recursos disponíveis que podem ser utilizados para financiar despesas não previstas no orçamento inicial. A abertura de crédito adicional especial é um mecanismo legal que permite ao Poder Executivo suplementar o orçamento vigente, destinando recursos para projetos e ações consideradas prioritárias. A proposição legislativa justifica-se pela necessidade de aproveitar o superávit financeiro para atender a demandas urgentes e relevantes para o município, como a realização de obras de infraestrutura, a implementação de programas sociais e o financiamento de serviços públicos essenciais.

É importante ressaltar que os três projetos de lei apresentam estreita relação entre si, uma vez que buscam, em conjunto, adequar o planejamento municipal às necessidades e prioridades da administração vigente. A inclusão de novos programas no PPA e na LDO, por meio dos Projetos de Lei nº 042/2025 e 043/2025, visa orientar a alocação de recursos e a execução de políticas públicas no médio e curto prazo, respectivamente. A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, por sua vez, por meio do Projeto de Lei nº 044/2025, busca garantir a disponibilidade de recursos para financiar despesas não previstas no



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

orçamento inicial, permitindo ao Poder Executivo atender a demandas urgentes e relevantes para o município.

Diante desse cenário, a análise jurídica dos projetos de lei em questão reveste-se de grande importância para assegurar a sua conformidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis, bem como para garantir a segurança jurídica das decisões a serem tomadas pelas comissões permanentes desta Casa de Leis. A presente análise considerará os aspectos formais e materiais dos projetos de lei, examinando a sua compatibilidade com as disposições da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das demais normas pertinentes. Serão avaliados, ainda, os impactos financeiros e orçamentários das proposições legislativas, bem como a sua adequação aos princípios da legalidade, da impensoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que devem nortear a atuação da administração pública.

A análise detida de cada um dos projetos de lei permitirá identificar eventuais vícios de constitucionalidade ou ilegalidade, bem como propor medidas para saná-los, assegurando a sua validade e eficácia. Além disso, a análise jurídica contribuirá para esclarecer dúvidas e questionamentos porventura existentes, fornecendo subsídios técnicos e jurídicos para a tomada de decisões informadas e responsáveis por parte dos membros das comissões permanentes desta Casa de Leis. A presente análise buscará, ainda, identificar os riscos e oportunidades associados à aprovação dos projetos de lei, permitindo que as comissões permanentes desta Casa de Leis avaliem os seus impactos e benefícios para o município.

Em suma, os Projetos de Lei nº 042/2025, 043/2025 e 044/2025 representam importantes instrumentos para o planejamento e a gestão das finanças públicas municipais, visando adequar o orçamento e as políticas públicas às necessidades e prioridades da administração vigente. A análise jurídica dessas proposições legislativas é fundamental para assegurar a sua conformidade com as normas legais e constitucionais aplicáveis, bem como para garantir a segurança jurídica das decisões a serem tomadas pelas comissões permanentes desta Casa de Leis. A presente análise buscará fornecer subsídios técnicos e jurídicos para a tomada



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA**

de decisões informadas e responsáveis, contribuindo para o desenvolvimento e o bem-estar do município.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise meritória dos projetos de lei nº 042, 043 e 044/2025, demanda, preliminarmente, a elucidação da intrincada relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário municipal. A Carta Magna, em seu artigo 165, atribui ao Chefe do Executivo a primazia na elaboração das propostas orçamentárias, consubstanciadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tal prerrogativa decorre da necessidade de coordenação e planejamento centralizado das políticas públicas, visando a otimização da alocação dos recursos e a consecução dos objetivos governamentais.

Nesse contexto, a iniciativa para propor alterações no PPA e na LDO, bem como para a abertura de créditos adicionais, recai, em regra, sobre o Poder Executivo, em virtude de sua expertise técnica e de sua responsabilidade na gestão das finanças públicas. A Lei nº 4.320/64, ao estabelecer normas gerais de direito financeiro, reforça essa atribuição, conferindo ao Executivo a competência para propor as medidas necessárias à adequação do orçamento às necessidades da administração. Entretanto, tal competência não é irrestrita, encontrando limites nos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, bem como no controle exercido pelo Poder Legislativo.

A atuação da Câmara Municipal, nesse cenário, assume papel de relevo, exercendo a função fiscalizadora e representando os anseios da sociedade. O Poder Legislativo, ao analisar e deliberar sobre as propostas orçamentárias, deve zelar pela observância dos princípios constitucionais e legais, promovendo debates com a sociedade civil e realizando as alterações que julgar necessárias, sempre dentro dos limites da lei. A aprovação dos projetos de lei nº 042, 043 e 044/2025 pela Câmara Municipal, após criteriosa análise técnica e jurídica, é imprescindível para conferir



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA**

legitimidade à gestão orçamentária e garantir a segurança jurídica das ações do Poder Executivo. A correlação entre a iniciativa do Executivo e a análise do Legislativo encontra respaldo no artigo 29-A da Constituição Federal, que estabelece os critérios para a fixação dos repasses financeiros aos Poderes Legislativos municipais, evidenciando a importância do equilíbrio e da autonomia entre os poderes na gestão orçamentária.

**Da Compatibilidade com os Instrumentos de Planejamento
Orçamentário**

A inclusão de novos programas no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, conforme proposto nos projetos de lei nº 042/2025 e 043/2025, exige rigorosa análise de compatibilidade com as diretrizes e prioridades estabelecidas nesses instrumentos de planejamento. A Constituição Federal, em seu artigo 165, §§ 1º e 2º, define o PPA como o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e os programas de duração continuada, enquanto a LDO compreende as metas e prioridades da administração para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) reforça a importância do planejamento e da transparência na gestão fiscal, exigindo a compatibilidade entre as ações governamentais e os instrumentos de planejamento orçamentário. A inclusão de novos programas, portanto, deve observar rigorosamente as diretrizes e prioridades estabelecidas no PPA e na LDO, sob pena de comprometer a coerência e a efetividade das políticas públicas. A análise da compatibilidade dos projetos de lei com os instrumentos de planejamento deve considerar a necessidade de alocação estratégica dos recursos públicos, em consonância com os objetivos de longo prazo definidos no PPA e com as prioridades anuais estabelecidas na LDO.

A ausência de alinhamento entre os novos programas e as diretrizes e prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento pode comprometer a execução de outros programas prioritários e configurar, inclusive, ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, sujeitando os responsáveis às sanções



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA**

cabíveis. Nesse sentido, a análise da compatibilidade dos projetos de lei com os instrumentos de planejamento orçamentário deve ser pautada pela estrita observância dos princípios da legalidade, da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão pública, garantindo a segurança jurídica e a efetividade das políticas públicas municipais. A necessidade de alinhamento entre os instrumentos de planejamento e as ações governamentais encontra eco no artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a obrigatoriedade de o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conter, entre outros anexos, a avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao exercício anterior, demonstrando o compromisso com a gestão fiscal responsável e transparente.

Da Abertura de Créditos Adicionais Especiais

O projeto de lei nº 044/2025, que autoriza a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, demanda rigorosa análise à luz da legislação orçamentária e dos princípios constitucionais que regem a matéria. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 41, define os créditos adicionais como "as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento", classificando-os em suplementares, especiais e extraordinários. O artigo 43, por sua vez, especifica que a abertura de créditos suplementares e especiais dependerá da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

No caso específico do superávit financeiro, o § 1º, inciso I, do mesmo artigo o indica como fonte de recursos para a abertura desses créditos. A Constituição Federal, em seu artigo 167, inciso V, veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, ressalvando expressamente a possibilidade de créditos adicionais. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também impõe restrições e condições para a abertura de créditos adicionais, visando a manutenção do equilíbrio fiscal e a transparência na gestão pública. A autorização para abertura de créditos adicionais especiais, com lastro no superávit financeiro, deve ser minuciosamente analisada à luz dos princípios orçamentários da anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, equilíbrio e programação.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A proposição do crédito adicional especial deve estar acompanhada de demonstração clara e precisa da origem dos recursos, comprovando a existência do superávit financeiro e a sua destinação específica para a cobertura da despesa. A ausência de demonstração clara e objetiva do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, bem como a inobservância dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, podem comprometer a legalidade e a constitucionalidade dos atos administrativos, expondo a administração pública a questionamentos judiciais e a sanções por improbidade administrativa. A análise da legalidade da abertura de créditos adicionais encontra respaldo no artigo 167, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece que as dotações orçamentárias e os créditos adicionais abertos para investimentos com duração superior a um exercício financeiro deverão ser previstos no plano plurianual, demonstrando a importância do planejamento e da compatibilidade entre os instrumentos orçamentários.

Da Responsabilidade Fiscal e da Transparência na Gestão Pública

A proposição de alterações orçamentárias, consubstanciadas nos projetos de lei nº 042/2025, 043/2025 e 044/2025, demanda uma análise acurada sob a ótica da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão pública. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece, em seus artigos 16 e 17, requisitos rigorosos para a criação ou expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado e para a concessão ou ampliação de incentivos fiscais. Embora os projetos de lei em questão não se enquadrem diretamente nessas hipóteses, o espírito da lei, que visa garantir a sustentabilidade das contas públicas e a alocação eficiente dos recursos, deve ser observado.

A inclusão de novos programas no PPA e na LDO, bem como a abertura de crédito adicional, devem ser acompanhadas de estudo que demonstre a necessidade da medida, a sua viabilidade técnica e financeira, e o impacto nas metas fiscais estabelecidas. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 41, § 1º, dispõe que os créditos adicionais especiais serão abertos quando não houver dotação específica no orçamento vigente, e somente serão autorizados por lei se os recursos para atender à despesa decorrerem de superávit financeiro, de excesso de arrecadação, de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de operações de crédito



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

autorizadas. É imprescindível que a proposição do crédito adicional especial esteja acompanhada de demonstração clara e precisa da origem dos recursos, comprovando a existência do superávit financeiro e a sua destinação específica para a cobertura da despesa.

A ausência de justificativas técnicas e financeiras detalhadas e consistentes pode comprometer a legalidade e a legitimidade das alterações propostas, gerando insegurança jurídica para a administração municipal e para a sociedade. A análise da legalidade e da conveniência dos projetos de lei deve ser pautada pela exigência de justificativas técnicas e financeiras robustas e transparentes, sob pena de configurar desrespeito aos princípios da legalidade, da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão pública. A necessidade de transparência na gestão fiscal encontra respaldo no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, demonstrativos e balanços da administração pública, evidenciando o compromisso com o controle social e a participação da sociedade na gestão das finanças públicas.

DAS COMISSÕES QUE ANALISAM OS PROJETOS

Nos termos do acima delineados compete manifestar neste Projeto de Lei as seguintes Comissões:

a) Comissões de Constituição, Justiça;

b) Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

c) Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Cidadania e Meio Ambiente;

d) Comissão de Obras e Serviços Públicos.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

CONCLUSÃO

Em face do exposto, o presente parecer é favorável à aprovação dos projetos de lei nº 042/2025, 043/2025 e 044/2025, por estarem em conformidade com as normas legais e constitucionais aplicáveis, pelas razões acima demonstradas.

Nada mais havendo a declarar, subscrevemo-nos, respeitando sempre o Soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Paranatinga-MT, 23 de abril de 2025.

JOEL CARDOSO DE SOUZA
PROCURADOR JURÍDICO
PORTARIA N° 34/2021
OAB/MT 19.303/O

Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria nº 34/2021