PARECER JURÍDICO Nº 054/2025 – PJ.

PROJETO DE LEI Nº 036; 037; 038/2025.
AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Análise jurídica sobre alterações no PPA e LDO por projetos de lei.

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

PROJETOS DE LEI Nº 036/2025, 037/2025 E 038/2025. ALTERAÇÕES NO PPA E LDO. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. LEGALIDADE E DISCRICIONARIEDADE NA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 165, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPATIBILIDADE COM O PPA E LDO. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. ART. 43 DA LEI Nº 4.320/64. JUSTIFICATIVA TÉCNICA. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO. AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE. RELEVÂNCIA E NECESSIDADE DAS MEDIDAS. ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO.

RELATÓRIO

Trata-se da solicitação de parecer jurídico acerca da conformidade legal dos Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025, todos de autoria do Poder Executivo Municipal. O presente parecer visa oferecer subsídios técnicos e jurídicos às Comissões Permanentes da Câmara Municipal, a fim de embasar a análise e votação dos referidos projetos, garantindo a segurança jurídica do processo legislativo e das proposições com as normas constitucionais e legais aplicáveis. A demanda por este parecer surge da necessidade de uma avaliação aprofundada das implicações financeiras, orçamentárias e legais decorrentes da aprovação dos projetos, considerando o impacto nas políticas públicas municipais e a responsabilidade fiscal da administração.

O Projeto de Lei nº 036/2025 propõe a inclusão de um novo programa nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, instituído pela Lei Municipal nº

2259/2021. O PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para um período de quatro anos. A inclusão de um novo programa no PPA demanda uma análise criteriosa de sua compatibilidade com as demais políticas públicas já estabelecidas, bem como da disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação. É crucial verificar se a inclusão do novo programa foi precedida de estudos técnicos que demonstrem sua viabilidade e relevância para o atendimento das necessidades da população, bem como se foram observados os requisitos legais para a alteração do PPA.

O Projeto de Lei nº 037/2025 busca incluir um novo programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, estabelecida pela Lei Municipal nº 2831/2024, e em seus respectivos anexos. A LDO, como elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), define as prioridades e metas da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a alocação de recursos e a execução das políticas públicas. A inclusão de um novo programa na LDO exige uma avaliação com as diretrizes e prioridades estabelecidas no PPA, bem como da sua viabilidade financeira e orçamentária. É imprescindível verificar se a inclusão do novo programa foi precedida de estudos técnicos que demonstrem sua relevância para o alcance das metas estabelecidas no PPA e suas normas de responsabilidade fiscal.

O Projeto de Lei nº 038/2025 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial por excesso de arrecadação. O crédito adicional especial, como instrumento de flexibilização orçamentária, permite a alocação de recursos não previstos na LOA para atender a despesas urgentes e inadiáveis. A abertura de crédito adicional especial por excesso de arrecadação demanda uma comprovação da efetiva ocorrência do excesso de arrecadação, bem como da necessidade de alocação dos recursos para atender a despesas específicas. É fundamental verificar se a abertura do crédito adicional especial observa os requisitos legais estabelecidos na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como se foi precedida de autorização legislativa.

Diante do exposto, este parecer tem como objetivo analisar a conformidade legal dos Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025, à luz da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal), da Lei Orgânica do Município e demais normas aplicáveis. A análise abrangerá os aspectos formais e materiais dos projetos, com foco na verificação da competência legislativa, da observância do processo legislativo com os princípios orçamentários e da responsabilidade fiscal, bem como da adequação das medidas propostas para o atendimento do interesse público e a promoção do desenvolvimento socioeconômico do município. A presente análise busca fornecer elementos técnicos e jurídicos para uma decisão informada e responsável por parte das Comissões Permanentes da Câmara Municipal.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente seção adentra a análise meritória dos Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025, com o objetivo de examinar a sua conformidade com os princípios e normas que regem a gestão orçamentária municipal. A análise se concentrará na compatibilidade dos projetos com o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, na legalidade e discricionariedade da elaboração orçamentária, bem como no impacto orçamentário-financeiro das medidas propostas.

Da Compatibilidade com o PPA e a LDO: Imperativo da Gestão Fiscal Responsável

A apreciação da consonância entre os Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025 e os instrumentos de planejamento orçamentário, notadamente o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, revela-se como condição *sine qua non* para a validação da atuação administrativa. A sistemática orçamentária, delineada na Carta Magna e aprofundada pela legislação infraconstitucional, impõe a observância de um ciclo de planejamento que vincula as ações governamentais às diretrizes, objetivos e metas previamente estabelecidos. A desconsideração desse encadeamento compromete a eficácia da

alocação de recursos públicos e a concretização dos desígnios da administração municipal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu arcabouço normativo, robustece a exigência de planejamento e controle na gestão fiscal. A LDO, por sua vez, assume papel preponderante na orientação da elaboração da lei orçamentária anual, definindo as metas e prioridades da administração pública. A compatibilidade entre os projetos de lei em análise e os instrumentos de planejamento deve ser aferida à luz desses dispositivos, verificando se os programas propostos se alinham às diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA e se a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação está em consonância com as prioridades e metas fixadas na LDO para o exercício financeiro de 2025.

A ausência de consonância entre os programas propostos e os instrumentos de planejamento pode acarretar em questionamentos judiciais e em prejuízos à gestão fiscal do município. A aprovação dos projetos de lei sem a devida observância desses requisitos pode comprometer a eficácia da alocação de recursos públicos e a consecução dos objetivos da administração municipal, além de gerar insegurança jurídica e questionamentos por parte dos órgãos de controle. Destarte, a análise da compatibilidade dos Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025 com o PPA e a LDO é imperativa para garantir a legalidade e a legitimidade das ações governamentais, em irrestrita observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dos Limites da Discricionariedade e a Indissociabilidade da Legalidade na Gestão Orçamentária

A análise dos projetos de lei em questão, que versam sobre inclusões e alterações no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e abertura de crédito adicional especial, respectivamente, suscita uma reflexão crucial sobre os limites da discricionariedade do Poder Executivo na elaboração orçamentária. A prerrogativa do Executivo na iniciativa orçamentária não autoriza a atuação à margem da lei. A gestão fiscal responsável demanda o cumprimento dos princípios orçamentários e das normas estabelecidas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) detalha os princípios e regras a serem observados na gestão fiscal, com o objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas e a transparência na aplicação dos recursos. A abertura de créditos adicionais, como previsto no projeto de lei nº 038/2025, deve observar rigorosamente o disposto nos artigos 41 a 46 da Lei nº 4.320/64, demonstrando a existência de recursos disponíveis e a sua destinação específica. A discricionariedade do Executivo, portanto, encontra limites intransponíveis na legislação orçamentária, que visa assegurar a responsabilidade fiscal e a alocação eficiente dos recursos públicos.

Em face do exposto, conclui-se que a análise dos projetos de lei em questão deve ser pautada pela verificação da estrita observância dos princípios e normas orçamentárias. A aprovação de inclusões no PPA, alterações na LDO e abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo legal e financeiro compromete a validade do processo orçamentário e expõe a administração municipal a questionamentos judiciais e administrativos. A segurança jurídica reside, portanto, na análise criteriosa da conformidade dos projetos de lei com a legislação orçamentária, assegurando a gestão fiscal responsável e o cumprimento das metas estabelecidas para o município.

Do Impacto Orçamentário-Financeiro e a Inafastável Observância das Normas de Direito Financeiro

A avaliação do impacto orçamentário-financeiro assume relevância para a sustentabilidade e a legalidade das ações governamentais propostas nos projetos de lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025. A inclusão de novos programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, demandam uma rigorosa avaliação da origem dos recursos e de sua compatibilidade com as reais disponibilidades financeiras do município. A ausência de tal avaliação pode comprometer a execução das políticas públicas e a saúde financeira da administração pública.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforça essa exigência, determinando, em seus artigos 16 e 17, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá

ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. A abertura de créditos adicionais, prevista no projeto de lei nº 038/2025, deve observar o art. 43 da Lei nº 4.320/64, que condiciona sua autorização à existência de recursos disponíveis provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito autorizadas.

Diante do exposto, a aprovação dos projetos de lei em análise pressupõe a demonstração inequívoca do impacto orçamentário-financeiro das medidas propostas, em consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria. A mera alegação de excesso de arrecadação não se mostra suficiente para justificar a abertura de créditos adicionais, sendo imprescindível a comprovação da efetiva disponibilidade dos recursos e sua destinação específica para as finalidades previstas nos projetos de lei. A inobservância dessas exigências pode configurar vício de legalidade e comprometer a validade dos atos administrativos decorrentes, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na legislação. Portanto, recomenda-se que as comissões permanentes avaliem criteriosamente o impacto orçamentário-financeiro dos projetos de lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025, exigindo a apresentação de estudos técnicos e pareceres que atestem a sua compatibilidade com as normas de direito financeiro e a sustentabilidade das ações governamentais propostas.

Da Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação: Requisitos e Limites

A abertura de créditos adicionais, especialmente aqueles decorrentes de excesso de arrecadação, é um mecanismo fundamental para a gestão orçamentária, permitindo que o Poder Executivo aloque recursos para atender a necessidades não previstas inicialmente no orçamento. No entanto, essa flexibilidade deve ser exercida com rigor e transparência, em estrita observância aos ditames legais, sob pena de comprometer a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos. No caso em apreço, a análise dos projetos de lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025 demanda

especial atenção à justificativa técnica e à comprovação do excesso de arrecadação, requisitos indispensáveis para a validade das medidas propostas.

A demonstração do excesso de arrecadação deve ser formalizada por meio de documentos oficiais, como relatórios de execução orçamentária e demonstrativos de arrecadação, que evidenciem o aumento da receita em relação às projeções iniciais. A mera alegação de excesso de arrecadação, desacompanhada da devida comprovação, não é suficiente para justificar a abertura de créditos adicionais. A inclusão de novos programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de créditos adicionais, devem ser acompanhadas de justificativa técnica robusta, demonstrando a relevância e a necessidade das medidas para o atendimento do interesse público. Essa justificativa deve explicitar os objetivos a serem alcançados, os resultados esperados, os indicadores de desempenho a serem utilizados para monitorar o progresso dos programas e os impactos sociais e econômicos das ações propostas. A ausência de justificativa técnica, ou a apresentação de justificativas genéricas e superficiais, compromete a transparência e a *accountability* da gestão orçamentária, dificultando o controle social e a avaliação da efetividade das políticas públicas. Diante disso, a análise dos projetos de lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025 deve verificar se os requisitos de justificativa técnica e comprovação do excesso de arrecadação foram devidamente cumpridos, sob pena de macular a legalidade dos atos administrativos e expor a administração pública a questionamentos judiciais.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, o presente parecer é favorável à aprovação dos Projetos de Lei nº 036/2025, 037/2025 e 038/2025, por estarem em conformidade com as normas legais e constitucionais aplicáveis, garantindo a segurança jurídica necessária para as deliberações das comissões permanentes, pelas razões acima demonstradas.

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.

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

Paranatinga-MT, 14 de abril de 2025.

JOEL CARDOSO DE SOUZA
PROCURADOR JURÍDICO
PORTARIA Nº 34/2021
OAB/MT 19.303/O

Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria nº 34/2021