



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO N° 059/2025 – PJ.

PROJETO DE LEI N° 045; 046; 047/2025.

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

Assunto: Viabilidade jurídica de projetos de lei sobre PPA, LDO e crédito.

Interessado: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

PROJETOS DE LEI N° 045/2025, N° 046/2025 E N° 047/2025. ANÁLISE DE VIABILIDADE E REGULARIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA E LDO. ALINHAMENTO COM AS DIRETRIZES E OBJETIVOS ESTABELECIDOS. LEI N° 4.320/64. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. SUPERÁVIT FINANCEIRO. DESTINAÇÃO A DESPESAS ESPECÍFICAS. JUSTIFICATIVA PARA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS: UNIDADE, UNIVERSALIDADE, ANUALIDADE, LEGALIDADE, PLANEJAMENTO E EQUILÍBRIO. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA. EQUILÍBRIO FISCAL E SUSTENTABILIDADE. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS. CONTROLE SOCIAL SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS.

RELATÓRIO

A Presidente da Câmara Municipal, buscando assegurar a legalidade e a segurança jurídica dos atos legislativos, formalizou consulta a esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal, solicitando a elaboração de parecer jurídico acerca da viabilidade e regularidade dos Projetos de Lei nº 045/2025, nº 046/2025 e nº 047/2025. A presente demanda surge da necessidade de fornecer subsídios técnicos e jurídicos robustos às comissões permanentes desta Casa de Leis, permitindo-lhes deliberar de forma consciente e fundamentada sobre matérias de grande relevância para a administração pública municipal e para a população. A complexidade das questões orçamentárias e financeiras envolvidas nos projetos exige uma análise minuciosa, a fim de evitar futuras contestações e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. A presente consulta



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

visa, portanto, a fortalecer o processo legislativo, assegurando a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos municipais.

O Projeto de Lei nº 045/2025 propõe autorizar o Poder Executivo Municipal a incluir novos programas nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, instituído pela Lei nº 2259/2021. O PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. A inclusão de novos programas nesse plano requer uma análise cuidadosa, a fim de verificar a sua compatibilidade com as diretrizes já estabelecidas e a sua adequação às necessidades e prioridades do município. É fundamental avaliar se os programas propostos se encaixam nas áreas estratégicas definidas no PPA e se contribuem para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos. Além disso, é preciso verificar a disponibilidade de recursos financeiros para a implementação dos novos programas, bem como a sua viabilidade técnica e operacional.

O Projeto de Lei nº 046/2025, por sua vez, busca incluir novos programas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, Lei nº 2831/2024, e em seus respectivos anexos. A LDO, como instrumento de planejamento anual, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão de novos programas na LDO requer uma análise criteriosa, a fim de verificar a sua consonância com as diretrizes estabelecidas no PPA e a sua relevância para o alcance das metas e prioridades do município. É imprescindível avaliar se os programas propostos se encaixam nas áreas prioritárias definidas na LDO e se contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população. Ademais, é necessário verificar a disponibilidade de recursos financeiros para a implementação dos novos programas, bem como a sua viabilidade técnica e operacional.

Já o Projeto de Lei nº 047/2025 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir créditos adicionais especiais por superávit financeiro. Os créditos adicionais especiais são destinados a atender despesas não previstas no orçamento inicial, decorrentes de situações excepcionais ou de novas demandas. A abertura de créditos adicionais por superávit financeiro requer a comprovação da existência de recursos disponíveis, provenientes de excesso de arrecadação ou de economia de despesas. É fundamental verificar se o superávit financeiro é real e disponível, bem como se a



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

abertura dos créditos adicionais está em conformidade com as normas e regulamentos financeiros. Além disso, é preciso avaliar a necessidade e a urgência das despesas a serem financiadas com os créditos adicionais, bem como a sua compatibilidade com as prioridades e objetivos da administração pública.

Diante desse cenário, a Presidente da Câmara Municipal, em sua diligência e zelo pela correta aplicação dos recursos públicos, solicitou a elaboração do presente parecer jurídico, com o objetivo de fornecer às comissões permanentes desta Casa de Leis uma análise técnica e jurídica abrangente e aprofundada sobre os Projetos de Lei nº 045/2025, nº 046/2025 e nº 047/2025. A presente análise se reveste de suma importância, pois visa a garantir que as deliberações das comissões permanentes e do plenário da Câmara Municipal sejam pautadas pela legalidade, pela segurança jurídica e pela responsabilidade fiscal, contribuindo para a construção de uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com o bem-estar da população. A análise a seguir se concentrará nos aspectos legais e constitucionais pertinentes a cada um dos projetos, buscando identificar eventuais óbices ou irregularidades que possam comprometer a sua aprovação e implementação.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise meritória debruça-se sobre a intrincada questão da competência legislativa em matéria orçamentária, mormente no que concerne à legitimidade da iniciativa dos Projetos de Lei nº 045/2025, 046/2025 e 047/2025, oriundos do Poder Executivo Municipal. A aferição da consonância desses projetos com os ditames constitucionais e a Lei Orgânica do Município revela-se crucial para a salvaguarda do princípio da separação de poderes e a higidez do processo legislativo.

A Carta Magna, em seu artigo 165, § 1º, inequivocamente atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis que versam sobre o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. Contudo, tal prerrogativa não se configura como um poder ilimitado, estando adstrita aos princípios constitucionais e às normas infraconstitucionais que regem a matéria. A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, deve



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

espelhar e detalhar essa distribuição de competências, delineando os contornos da atuação do Executivo e do Legislativo na elaboração e alteração das normas orçamentárias.

A análise da conformidade dos Projetos de Lei em tela com a Lei Orgânica do Município assume, portanto, caráter determinante para a verificação do respeito à autonomia e às prerrogativas da Casa Legislativa. A eventual constatação de vícios de iniciativa ou de descompasso com os princípios da legalidade e da separação de poderes poderá comprometer a validade dos projetos, demandando a adoção de medidas saneadoras para garantir a segurança jurídica e a legitimidade das normas orçamentárias.

Em síntese, a atuação do Poder Executivo, ao propor alterações no arcabouço orçamentário municipal, deve observar rigorosamente os limites estabelecidos na legislação, evitando o cerceamento da função fiscalizatória e deliberativa do Poder Legislativo. A segurança jurídica para as comissões permanentes da Câmara Municipal reside, portanto, na análise criteriosa da conformidade dos projetos com o ordenamento jurídico vigente, assegurando a observância dos princípios constitucionais e a defesa do interesse público. A consonância dos projetos com o artigo 29-A da Constituição Federal, que trata dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal, é de suma importância.

II. Da Compatibilidade dos Novos Programas com o Planejamento Orçamentário Existente

A inclusão de novos programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), proposta pelos Projetos de Lei nº 045/2025 e nº 046/2025, demanda uma avaliação minuciosa à luz dos princípios e normas que regem o planejamento orçamentário no país. A compatibilidade dessas inclusões com as diretrizes e objetivos já estabelecidos afigura-se como condição essencial para a sua aprovação, sob pena de comprometer a efetividade e a responsabilidade na gestão fiscal do município.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 15, vedava a consignação de créditos ilimitados na Lei de Orçamento, evidenciando a necessidade de planejamento e controle rigoroso dos gastos públicos, o que se aplica, por analogia, à criação de novos programas. A Lei



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por sua vez, impõe, em seus artigos 4º e 5º, a necessidade de planejamento e transparência na gestão fiscal, com a fixação de metas de resultados primário e nominal, bem como a demonstração da compatibilidade entre as despesas e as receitas.

A inclusão de novos programas sem a devida análise de impacto financeiro e sem a demonstração de sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas pode configurar infração à LRF, sujeitando o gestor às sanções previstas na lei. A aprovação dos Projetos de Lei nº 045/2025 e nº 046/2025 deve ser precedida de uma análise técnica detalhada, que demonstre a compatibilidade dos novos programas com o PPA e a LDO vigentes, bem como com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ausência dessa análise ou a constatação de incompatibilidade entre as propostas e o planejamento orçamentário preexistente impõe a rejeição dos projetos, em observância aos princípios da legalidade, da eficiência e da responsabilidade fiscal. A análise deve garantir que as novas propostas estejam em consonância com as prioridades e metas fixadas para o exercício financeiro, assegurando a utilização eficiente dos recursos públicos e a concretização dos objetivos da administração. É imprescindível verificar a existência de estudos técnicos que justifiquem a inclusão dos novos programas, demonstrando a sua relevância para o atendimento das necessidades da população e a sua viabilidade financeira.

III. Do Princípio da Transparência e Publicidade nos Atos Legislativos Orçamentários

A transparência e a publicidade dos atos legislativos orçamentários constituem pilares fundamentais para a legitimidade e o controle social da gestão fiscal. A aprovação de projetos de lei que alteram o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de créditos adicionais, exige rigoroso cumprimento dos princípios da transparência e da publicidade, assegurando que a população tenha pleno acesso às informações e a possibilidade de participar do processo decisório.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, estabelece a publicidade como um dos princípios basilares da Administração Pública. No âmbito da gestão fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) detalha as exigências de transparência, visando o controle social das contas públicas. O artigo 48 da LRF dispõe que "a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias".

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) reforça esse arcabouço legal, garantindo o acesso a informações de interesse público, inclusive as relativas à execução orçamentária. A divulgação dos projetos de lei em questão deve observar esses preceitos, disponibilizando-os integralmente nos meios oficiais da Câmara Municipal, permitindo o acesso facilitado e a extração de cópias por qualquer cidadão. A realização de audiências públicas, com ampla divulgação prévia, também se mostra recomendável para debater o conteúdo dos projetos e colher contribuições da sociedade.

A ausência de transparência e publicidade adequadas nos atos legislativos orçamentários vicia o processo democrático e compromete a legitimidade das decisões tomadas. A não disponibilização dos projetos de lei para consulta pública, a falta de divulgação prévia de audiências públicas ou a utilização de meios de comunicação de difícil acesso à população podem caracterizar descumprimento dos princípios constitucionais e legais. Nesses casos, a aprovação dos projetos de lei pode ser questionada judicialmente, com risco de anulação dos atos praticados.

IV. Da Conformidade com os Princípios Orçamentários e a Adequação Financeira

A análise da conformidade dos Projetos de Lei nº 045/2025, 046/2025 e 047/2025 com os princípios orçamentários e a adequação financeira é crucial para garantir a legalidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos municipais. A observância desses princípios, previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, assegura que o planejamento e a execução orçamentária estejam alinhados com as necessidades da população e a capacidade financeira do município, evitando o comprometimento do equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Constituição Federal, em seu artigo 165, §1º, estabelece que a lei que institui o Plano Plurianual (PPA) deve definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, conforme o §2º do mesmo artigo, comprehende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o artigo 167 da Carta Magna veda, em seu inciso V, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) reforça a necessidade de planejamento e controle das finanças públicas, exigindo que os atos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento de despesas sejam acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16). Adicionalmente, a LRF estabelece limites para o endividamento e para as despesas com pessoal, além de prever mecanismos de transparência e controle social na gestão fiscal.

A abertura de créditos adicionais, como no caso do Projeto de Lei nº 047/2025, deve observar rigorosamente o disposto no art. 43 da LRF, que exige a indicação da origem dos recursos e a demonstração de que o superávit financeiro utilizado não comprometerá o equilíbrio das contas públicas. A análise da adequação orçamentária deve considerar a capacidade de arrecadação do município, a priorização das despesas essenciais e a observância dos limites constitucionais e legais para gastos com pessoal, saúde e educação.

V. Da Regularidade da Abertura de Crédito Adicional Especial por Superávit Financeiro

A regularidade da abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, conforme proposto no Projeto de Lei nº 047/2025, demanda uma análise acurada, em consonância com os preceitos da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A proposição legislativa busca autorização



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

para que o Poder Executivo municipal possa suplementar dotações orçamentárias, utilizando como fonte de recursos o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

A abertura de créditos adicionais especiais, lastreada em superávit financeiro, encontra amparo no artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, que estabelece a classificação dos créditos adicionais, incluindo os suplementares, destinados a reforçar dotação orçamentária já existente, e os especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Complementarmente, o artigo 41 da mesma lei dispõe que os créditos adicionais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, § 1º, detalha que superávit financeiro é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, permanentes ou temporários.

É imperativo que a proposição legislativa explicite de forma inequívoca a destinação dos recursos a serem suplementados, demonstrando a vinculação entre o superávit financeiro e as despesas que serão por ele custeadas. A ausência de tal especificação pode comprometer a legalidade da abertura do crédito, configurando desvio de finalidade e ferindo o princípio da transparéncia na gestão fiscal. A demonstração da necessidade premente dos recursos e a sua alocação eficiente em áreas prioritárias para o município devem ser comprovadas.

A Câmara Municipal, ao analisar o projeto, deve verificar a existência de pareceres técnicos que atestem a regularidade fiscal e orçamentária da medida, bem como a sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A aprovação sem o devido rigor técnico e jurídico poderá acarretar em responsabilização dos agentes públicos envolvidos, em caso de constatação de irregularidades pelos órgãos de controle.

DAS COMISSÕES QUE ANALISAM OS PROJETOS

Nos termos do acima delineados compete manifestar nestes Projetos de Leis as seguintes Comissões:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- 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.*

CONCLUSÃO

Em face do exposto, o presente parecer é favorável à aprovação dos projetos de lei nº 045/2025, 046/2025 e 047/2025, 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 n° 34/2021