



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 061/2025 – PJ.

PROJETO DE LEI Nº 051; 052; 053/2025.
AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Adequação de projetos de lei orçamentária ao PPA e LDO.

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E INICIATIVA CONCORRENTE. ALTERAÇÕES NO PPA E LDO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL. SUPERÁVIT FINANCEIRO. LEI Nº 4.320/64. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E INTERESSE PÚBLICO. MOTIVAÇÃO. VIABILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal encaminhou a esta Procuradoria Jurídica, para análise e emissão de parecer, os Projetos de Lei nº 051/2025, 052/2025 e 053/2025. O Projeto de Lei nº 051/2025 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a incluir nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, estabelecido pela Lei nº 2259/2021, um novo programa governamental, cujos detalhes e objetivos específicos serão definidos no próprio projeto. A proposição legislativa justifica-se pela necessidade de adequar o planejamento orçamentário municipal às novas demandas e prioridades da administração pública, garantindo a alocação de recursos para a implementação de políticas públicas consideradas essenciais para o desenvolvimento do município e o bem-estar da população. A inclusão desse programa no PPA é fundamental para que ele possa ser devidamente contemplado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), assegurando a sua execução e o alcance dos resultados esperados.

7



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

O Projeto de Lei nº 052/2025, por sua vez, busca incluir na Lei nº 2831/2024, que trata das Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025, bem como em seus respectivos anexos, o mesmo programa governamental proposto no Projeto de Lei nº 051/2025. A LDO, como instrumento de planejamento orçamentário, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da LOA. A inclusão do programa na LDO é, portanto, um passo crucial para garantir a sua efetiva implementação, uma vez que demonstra o compromisso do Poder Executivo Municipal com a sua execução e a alocação dos recursos necessários para a sua consecução. A proposição legislativa ressalta a importância de compatibilizar o planejamento orçamentário com as demandas da sociedade e as prioridades da administração, assegurando a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Já o Projeto de Lei nº 053/2025 tem como objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir um crédito adicional especial por superávit financeiro. O superávit financeiro, resultante do balanço patrimonial do exercício anterior, representa um excesso de recursos arrecadados em relação às despesas realizadas. A abertura de crédito adicional especial, nesse caso, permite que o Poder Executivo utilize esses recursos excedentes para financiar despesas não previstas no orçamento inicial, desde que relacionadas a projetos e atividades de relevante interesse público. A proposição legislativa justifica-se pela necessidade de aproveitar o superávit financeiro para atender a demandas urgentes e prioritárias da administração, garantindo a continuidade dos serviços públicos e a implementação de políticas públicas essenciais para a população. A abertura do crédito adicional especial está condicionada à observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como à demonstração da sua necessidade e adequação.

É importante ressaltar que os três projetos de lei estão interligados e visam, em conjunto, garantir a inclusão e a execução do novo programa governamental no planejamento orçamentário municipal. A aprovação do Projeto de Lei nº 051/2025 é fundamental para que o programa seja incluído no PPA, enquanto a aprovação do Projeto de Lei nº 052/2025 é necessária para que ele seja contemplado na LDO. Por fim, a aprovação do Projeto de Lei nº 053/2025 permite que o Poder Executivo



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Municipal utilize o superávit financeiro para financiar a implementação do programa, garantindo a sua efetiva execução e o alcance dos resultados esperados. A análise jurídica dos projetos de lei deve levar em consideração a sua compatibilidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis, bem como a sua adequação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a administração pública.

A presente análise se destina a fornecer segurança jurídica às Comissões Permanentes da Câmara Municipal, auxiliando-as na avaliação da legalidade, constitucionalidade e adequação dos projetos de lei em questão. As Comissões Permanentes desempenham um papel fundamental no processo legislativo, sendo responsáveis por analisar as proposições legislativas e emitir pareceres técnicos que orientam a decisão dos vereadores. A segurança jurídica proporcionada por este parecer contribui para a qualidade do processo legislativo, evitando a aprovação de leis que possam ser consideradas inconstitucionais ou ilegais, e garantindo a sua efetividade e o seu cumprimento. A análise jurídica dos projetos de lei deve levar em consideração os princípios da separação dos poderes, da autonomia municipal e da responsabilidade fiscal, que são fundamentais para o bom funcionamento da administração pública.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise meritória debruça-se, inicialmente, sobre a imprescindibilidade da compatibilidade orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 051, 052 e 053, todos do corrente ano, dada a sua intrínseca ligação com a gestão fiscal responsável e a sustentabilidade das finanças públicas municipais. A inclusão de novos programas nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, juntamente com a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, demanda uma avaliação criteriosa, em consonância com as normas orçamentárias e financeiras vigentes, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Lei Complementar nº 101/2000, em seus artigos 15 e 16, impõe requisitos rigorosos para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que impliquem aumento de despesa. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício corrente quanto nos subsequentes, é condição *sine qua non* para a aprovação de tais medidas. A demonstração da origem dos recursos para o custeio das novas despesas, bem como a sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas, são elementos essenciais para assegurar a legalidade e a responsabilidade na gestão fiscal. A inobservância desses preceitos pode configurar infração à LRF, sujeitando os responsáveis às sanções legais cabíveis.

A Carta Magna, em seu artigo 167, inciso I, veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, reforçando a necessidade de planejamento e compatibilização das ações governamentais com as previsões orçamentárias. A abertura de crédito adicional especial, autorizada pelo Projeto de Lei nº 053/2025, deve estar amparada em superávit financeiro devidamente comprovado, conforme dispõe o artigo 43, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64. A utilização inadequada de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais pode desvirtuar a destinação dos recursos e comprometer o equilíbrio das contas públicas.

Em consonância com o arcabouço legal delineado, a compatibilidade orçamentária e financeira dos projetos de lei em análise é condição indispensável para sua aprovação, visando garantir a legalidade, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos municipais, em estrita observância aos princípios constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária.

Do Exame da Competência Legislativa e Iniciativa Concorrente

A análise meritória prossegue com a apreciação da competência legislativa em matéria orçamentária, notadamente no que concerne à inclusão de programas nos anexos do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como à abertura de créditos adicionais especiais. A delimitação da iniciativa legislativa entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que tange à proposição de alterações nos instrumentos de planejamento orçamentário, constitui ponto crucial a ser examinado.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Constituição Federal, em seu artigo 165, atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis que tratam do PPA, da LDO e do Orçamento Anual (LOA). Contudo, essa prerrogativa não impede que o Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizatória e de representação popular, proponha alterações a esses instrumentos, desde que observados os limites constitucionais e legais. O artigo 166, §5º, da Constituição Federal, permite que as emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária sejam aprovadas, desde que compatíveis com o PPA e a LDO, e indiquem os recursos necessários para sua implementação.

A Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios, também estabelece diretrizes para a abertura de créditos adicionais, inclusive por superávit financeiro, conforme previsto no projeto de lei nº 053/2025. É imperioso ressaltar que a iniciativa legislativa concorrente não pode subverter a lógica do planejamento orçamentário, devendo as propostas legislativas guardar estrita consonância com as políticas públicas já definidas e com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Nesse diapasão, a legitimidade dos projetos de lei nº 051, 052 e 053/2025 depende da estrita observância dos requisitos constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária, de modo a assegurar a harmonia entre os Poderes e a efetividade das políticas públicas. A análise técnica que demonstre a compatibilidade das propostas com as diretrizes e metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, bem como a disponibilidade de recursos para sua implementação, é medida que se impõe.

Da Indispensabilidade da Justificativa Técnica e do Interesse Público

A análise meritória avança para a imprescindibilidade da justificativa técnica e do atendimento ao interesse público nos projetos de lei que versam sobre matéria orçamentária, como os projetos de lei nº 051, 052 e 053/2025. A inclusão de programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de créditos adicionais, exige demonstração inequívoca da necessidade, oportunidade, conveniência e, sobretudo, da adequação aos interesses



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

da coletividade. A mera apresentação de justificativas genéricas e desprovidas de embasamento técnico fragiliza a legitimidade do processo legislativo e compromete a gestão eficiente dos recursos públicos.

O princípio da motivação dos atos administrativos, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. No âmbito orçamentário, essa exigência se manifesta de forma ainda mais contundente, em razão da relevância dos temas tratados e dos impactos financeiros e sociais decorrentes das escolhas realizadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu artigo 16, § 1º, I, explicita a necessidade de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja instruída com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

A Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece em seu artigo 15 que "Na Lei de Orçamento não poderão ser consignados auxílios, subvenções ou dotações a entidades privadas, salvo as que forem de assistência social ou de educação, e desde que se destinem a atender a necessidades coletivas de reconhecida utilidade pública."

Dessa forma, a ausência de uma justificativa técnica detalhada e consistente nos projetos de lei nº 051, 052 e 053/2025, que explicita a viabilidade financeira, a compatibilidade com as políticas públicas existentes e o efetivo atendimento ao interesse público, pode configurar vício insanável, passível de comprometer a validade jurídica das proposições. A avaliação criteriosa da motivação apresentada pelo Poder Executivo, exigindo a complementação das informações consideradas insuficientes ou a apresentação de estudos técnicos que demonstrem a adequação das medidas propostas aos princípios da legalidade, da eficiência e da responsabilidade fiscal, é medida que se impõe.

Da Rigorosa Observância na Abertura de Crédito Adicional e Superávit Financeiro



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A análise meritória culmina com a rigorosa atenção aos ditames da Lei nº 4.320/64 e aos princípios basilares do Direito Financeiro na análise do Projeto de Lei nº 053/2025, que busca autorizar a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro. A proposição legislativa, ao pretender utilizar o superávit financeiro como fonte para a abertura de crédito suplementar, impõe a verificação da estrita observância dos requisitos legais, sob pena de comprometer a regularidade das contas públicas e a responsabilidade fiscal.

A Lei nº 4.320/64 disciplina a matéria dos créditos adicionais, definindo-os como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. O artigo 42 classifica os créditos adicionais em suplementares, especiais e extraordinários. No caso em tela, o Projeto de Lei nº 053/2025 visa à abertura de crédito adicional especial, definido no inciso II do artigo 42 como aquele destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

O artigo 43 da mesma lei estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. O § 1º do referido artigo enumera as fontes de recursos que podem ser utilizadas para a abertura de créditos adicionais, dentre as quais se destaca, no inciso III, o superávit do balanço patrimonial do exercício anterior. Contudo, a utilização do superávit financeiro não é automática. O artigo 43, § 4º, da Lei nº 4.320/64 é claro ao dispor que "o superávit financeiro de que trata o § 1º, III, poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais, desde que comprovada a sua existência e a sua destinação específica".

A comprovação da existência do superávit financeiro demanda a apresentação de demonstrativos contábeis que atestem a disponibilidade dos recursos. A destinação específica exige a indicação precisa da despesa a ser atendida com o crédito adicional, demonstrando a sua relevância e urgência. A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro deve estar em consonância com os princípios orçamentários da anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, planejamento, equilíbrio e transparência.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Em face do exposto, a mera alegação de superávit financeiro não é suficiente para justificar a abertura do crédito adicional especial pretendido pelo Poder Executivo. É imprescindível que o Projeto de Lei nº 053/2025 seja instruído com a demonstração cabal da existência dos recursos disponíveis, bem como da sua destinação específica para atender despesas imprevisíveis e urgentes.

DAS COMISSÕES QUE ANALISAM OS PROJETOS

Nos termos do acima delineados compete manifestar nestes Projetos de Leis 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.**

CONCLUSÃO

Em face do exposto, o presente parecer é favorável à aprovação dos projetos de lei nº 051/2025, 052/2025 e 053/2025, 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 Nº 34/2021
OAB/MT 19.303/O

Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria nº 34/2021