



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 067/2025 – P.J.

PROJETO DE LEI Nº 069; 070; 071/2025.
AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

Assunto: Autorização para inclusão de programas no PPA e LDO de Paranatinga.

Interessado: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

EMENTA: PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO. ALTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. ANÁLISE JURÍDICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. SUPERÁVIT FINANCEIRO. REGULARIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. MOTIVAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. ADEQUAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO. DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. LEGALIDADE. LEGITIMIDADE. EFICIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formulada pela Presidência da Câmara Municipal de Paranatinga, com o objetivo de fornecer segurança jurídica às comissões permanentes da Casa Legislativa no que concerne à análise e deliberação de três projetos de lei de autoria do Poder Executivo Municipal. Os projetos em questão versam sobre importantes alterações no planejamento orçamentário do município, abrangendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a abertura de crédito adicional especial. A complexidade e a relevância dos temas abordados exigem uma análise cuidadosa e aprofundada, a fim de garantir a conformidade dos projetos com as normas legais e constitucionais aplicáveis, bem como a sua adequação aos interesses da coletividade.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

O primeiro projeto de lei, de nº 069/2025, propõe a inclusão de um novo programa nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, estabelecido pela Lei Municipal nº 2259/2021. O PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. A inclusão de um novo programa nesse contexto implica a alocação de recursos financeiros e a definição de ações específicas para a sua implementação, demandando uma análise criteriosa de sua viabilidade e de seus impactos nas demais áreas de atuação do governo municipal. É crucial verificar se a proposta está alinhada com as prioridades estabelecidas no PPA vigente e se não compromete o cumprimento das metas já definidas.

O segundo projeto de lei, de nº 070/2025, busca incluir um novo programa na Lei nº 2831/2024, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025, bem como em seus respectivos anexos. A LDO, por sua vez, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão de um novo programa na LDO implica a destinação de recursos orçamentários para a sua execução, devendo ser avaliada a sua compatibilidade com as demais despesas e investimentos previstos, bem como a sua adequação aos limites e restrições fiscais estabelecidos pela legislação.

Por fim, o terceiro projeto de lei, também de nº 070/2025, visa autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial por superávit financeiro. O crédito adicional especial, como instrumento de suplementação orçamentária, destina-se a atender despesas não previstas inicialmente no orçamento, cuja necessidade surge no decorrer do exercício financeiro. A abertura desse tipo de crédito depende da existência de superávit financeiro, ou seja, de excesso de arrecadação em relação às despesas previstas, e deve ser autorizada por lei, conforme estabelece a legislação orçamentária. É imprescindível verificar a comprovação do superávit financeiro alegado e a justificativa para a necessidade da abertura do crédito adicional especial, bem como a sua destinação específica.

Diante desse cenário, a Presidência da Câmara Municipal busca, por meio deste parecer jurídico, obter uma análise técnica e imparcial dos projetos de lei em questão, com o objetivo de subsidiar as decisões das comissões permanentes e do



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

plenário da Casa Legislativa. A presente análise se restringirá aos aspectos formais e materiais dos projetos, sem adentrar em juízos de valor sobre a conveniência ou oportunidade das medidas propostas, que são de competência exclusiva do Poder Legislativo. A elaboração deste parecer visa, portanto, a fornecer elementos técnicos e jurídicos para que os vereadores possam exercer o seu papel de fiscalização e controle da administração pública, garantindo a legalidade, a legitimidade e a eficiência das ações governamentais.

Em suma, a presente demanda de parecer jurídico emerge da necessidade premente de assegurar a conformidade legal e a solidez técnica de três projetos de lei de autoria do Poder Executivo Municipal, os quais almejam promover alterações significativas no planejamento orçamentário do município. A complexidade inerente às modificações propostas, que abrangem desde a inclusão de novos programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) até a autorização para a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, impõe a realização de uma análise minuciosa e aprofundada, com o fito de salvaguardar os interesses da coletividade e garantir a lisura e a transparência na gestão dos recursos públicos.

A solicitação da Presidência da Câmara Municipal reflete a preocupação legítima em munir as comissões permanentes da Casa Legislativa com informações precisas e confiáveis, que lhes permitam deliberar de forma consciente e responsável sobre os projetos de lei em questão. A presente análise jurídica, portanto, se propõe a examinar detidamente cada um dos projetos, à luz da legislação pertinente e da jurisprudência aplicável, com o objetivo de identificar eventuais óbices ou inconsistências que possam comprometer a sua validade ou eficácia. A segurança jurídica almejada pela Câmara Municipal é fundamental para o bom funcionamento da administração pública e para a garantia dos direitos dos cidadãos.

Dessa forma, este parecer jurídico se configura como um instrumento essencial para auxiliar a Câmara Municipal de Paranatinga no exercício de suas funções constitucionais, proporcionando uma análise técnica e imparcial dos projetos de lei em questão e contribuindo para a tomada de decisões informadas e responsáveis. A presente análise se pautará pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, buscando sempre a



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

melhor interpretação das normas jurídicas aplicáveis e a defesa do interesse público. A expectativa é que este parecer possa contribuir para o aperfeiçoamento da legislação municipal e para o fortalecimento da democracia local.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise meritória debruça-se sobre a imprescindibilidade da regularidade do processo legislativo como elemento essencial à validade e eficácia dos Projetos de Lei nº 069/2025, nº 070/2025 e nº 071/2025. A tramitação desses projetos, que versam sobre alterações no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como sobre a abertura de crédito adicional especial, demanda um escrutínio rigoroso do cumprimento das formalidades regimentais e legais, sob pena de macular a validade dos atos normativos deles decorrentes.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LIV, consagra o princípio do devido processo legal, assegurando que ninguém será privado de seus direitos sem a observância de um conjunto de regras e procedimentos que garantam a participação, a informação e a possibilidade de influenciar as decisões estatais. No âmbito do processo legislativo, esse princípio se manifesta na necessidade de respeito às normas regimentais da Casa Legislativa, que estabelecem os prazos, as etapas e os requisitos para a aprovação de leis. O Regimento Interno da Câmara Municipal, portanto, figura como a *lex fundamentalis* que rege o processo de elaboração das normas municipais, e sua inobservância pode acarretar a nulidade dos atos legislativos.

A análise da regularidade do processo legislativo dos Projetos de Lei em comento deve considerar, portanto, a estrita observância das normas regimentais da Câmara Municipal, bem como os dispositivos da Lei Orgânica Municipal que tratam do processo legislativo. A eventual supressão de etapas essenciais, como a análise pelas comissões temáticas competentes, a votação em dois turnos (se exigida para a matéria), ou a ausência de pareceres técnicos indispensáveis, pode configurar vício insanável, comprometendo a validade das leis que vierem a ser aprovadas. Ademais,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

a participação da sociedade civil, por meio de audiências públicas e outros mecanismos de consulta, deve ser garantida, em observância aos princípios da transparência e da participação popular na gestão pública, conforme preconizado pela Constituição Federal e pela legislação municipal. A ausência de participação popular, quando exigida, pode configurar vício de legitimidade, fragilizando a validade das leis aprovadas. A conformidade com o devido processo legal, portanto, não se restringe à mera observância formal dos procedimentos, mas exige uma análise substancial da garantia dos direitos de participação e informação, assegurando a legitimidade democrática do processo legislativo.

Da Competência Privativa e da Iniciativa Legislativa em Matéria Orçamentária

A questão da competência legislativa em matéria orçamentária, notadamente no que tange à iniciativa para propor alterações no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na abertura de créditos adicionais, emerge como ponto crucial na análise dos projetos de lei em tela. A Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal estabelecem balizas claras sobre essa matéria, visando a preservar a coerência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

A Carta Magna, em seu artigo 165, incisos I, II e III, define que leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Essa atribuição privativa decorre da necessidade de o responsável pela execução orçamentária ter a prerrogativa de planejar e propor as prioridades de governo, em consonância com as políticas públicas que pretende implementar. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu artigo 4º, § 2º, reforça essa prerrogativa ao estabelecer que a lei de diretrizes orçamentárias deverá conter o anexo de metas fiscais, com a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

Permitir que o Poder Legislativo, por meio de projetos de lei de sua iniciativa, modifique o PPA, a LDO ou abra créditos adicionais sem a devida chancela do Executivo, representaria uma afronta ao princípio da separação dos poderes e um risco para a estabilidade fiscal do Município, haja vista que poderia comprometer o equilíbrio orçamentário e desvirtuar as prioridades estabelecidas pelo Executivo.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Diante do exposto, conclui-se que a iniciativa para propor leis que alterem o PPA, a LDO e que autorizem a abertura de créditos adicionais é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. A análise dos projetos de lei nº 069/2025, nº 070/2025 e nº 071/2025 deve considerar essa premissa fundamental. Caso se constate que tais projetos foram originados no Poder Legislativo sem a devida iniciativa do Executivo, resta caracterizada a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, o que acarreta a nulidade do processo legislativo e dos atos dele decorrentes. As comissões permanentes da Casa Legislativa devem, portanto, ater-se a essa análise preliminar para garantir a segurança jurídica dos atos legislativos e evitar questionamentos futuros quanto à sua validade.

**Da Adequação aos Instrumentos de Planejamento e
Desenvolvimento Municipal**

A conformidade dos Projetos de Lei nº 069/2025, nº 070/2025 e nº 071/2025 com os instrumentos de planejamento e desenvolvimento municipal constitui um ponto nevrálgico na análise de sua legalidade. A inclusão de programas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de crédito adicional especial, demanda uma avaliação criteriosa da sua aderência aos objetivos e metas estabelecidos para o desenvolvimento do município.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, § 1º, estabelece que a lei do PPA disporá sobre as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. De modo análogo, a LDO, conforme o § 2º do mesmo artigo, compreenderá as metas e prioridades da administração pública incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a importância do planejamento e da gestão fiscal responsável, ao determinar, em seu artigo 4º, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deverá conter o anexo de metas fiscais, com avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior, demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e das propostas de alteração da legislação tributária. A inclusão de programas no PPA e na LDO, portanto, não pode ser vista como mera formalidade, mas sim, como um processo intrinsecamente ligado à efetividade das políticas públicas e à alocação eficiente dos recursos. A compatibilidade entre os programas propostos e as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento municipal é condição *sine qua non* para a sua aprovação.

A inserção de programas que não guardam relação com as prioridades estabelecidas no PPA e na LDO, ou que não contribuem para o alcance dos objetivos de desenvolvimento municipal, configura desvio de finalidade e compromete a eficácia da gestão pública. A abertura de crédito adicional especial, por sua vez, deve observar rigorosamente os requisitos estabelecidos no artigo 43 da 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, especialmente a demonstração da existência de recursos disponíveis para fazer face à despesa. A análise da adequação dos Projetos de Lei nº 069/2025, nº 070/2025 e nº 071/2025 aos instrumentos de planejamento e desenvolvimento municipal é imprescindível para garantir a legalidade e a legitimidade das ações do Poder Executivo, assegurando, assim, a aplicação dos recursos públicos em prol do interesse coletivo e do desenvolvimento sustentável do município.

Da Motivação e Transparência na Abertura de Créditos Adicionais

A análise dos projetos de lei em questão demanda uma avaliação rigorosa da motivação e transparência que embasam tais proposições. A abertura de créditos adicionais, especialmente quando lastreada em superávit financeiro, não pode ser vista como mera formalidade administrativa, mas sim como um ato que exige justificativa robusta e detalhada, sob pena de comprometer a gestão fiscal responsável e a alocação eficiente dos recursos públicos.

A legislação brasileira, em especial a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe rigorosos requisitos para a abertura de créditos adicionais. O artigo 43 da Lei nº 4.320/64 estabelece que "os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento". O § 1º do mesmo artigo, ao tratar dos créditos especiais e extraordinários, exige que sejam abertos por decreto do Executivo, condicionado à existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e previamente autorizados por lei. Já o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia e suficiente dotação orçamentária, ressalvados os casos de calamidade pública, guerra ou comoção interna. A motivação, portanto, se torna um elemento crucial para garantir a legalidade e a legitimidade da abertura de créditos adicionais. A ausência de motivação ou a sua insuficiência caracterizam desvio de finalidade, porquanto a administração pública deve agir sempre com o propósito de atender ao interesse público, e não a interesses particulares ou políticos. A transparência, por sua vez, é essencial para garantir o controle social sobre a gestão dos recursos públicos, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a aplicação dos recursos.

Diante do exposto, a análise dos projetos de lei em questão deve levar em consideração a necessidade de uma motivação clara e transparente para a abertura dos créditos adicionais. A mera alegação de existência de superávit financeiro não é suficiente para justificar a suplementação orçamentária, sendo imprescindível que o Poder Executivo demonstre a origem dos recursos, a sua destinação específica e a sua consonância com as prioridades estabelecidas no PPA e na LDO. A ausência de tais informações compromete a segurança jurídica dos atos administrativos e pode configurar violação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Assim, recomenda-se que a Casa Legislativa, por meio de suas comissões permanentes, exija do Poder Executivo a apresentação de informações detalhadas sobre a motivação e a transparência na abertura dos créditos adicionais a fim de garantir a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos e a correta aplicação dos recursos públicos.

Da Compatibilidade Orçamentária e Financeira

A análise da compatibilidade orçamentária e financeira dos projetos de lei nº 069/2025, 070/2025 e 071/2025, que versam sobre alterações no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como sobre a abertura de créditos adicionais, reveste-se de importância capital para a garantia de legalidade e



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

da responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais. A aprovação de tais proposições legislativas exige rigorosa observância aos princípios orçamentários e às normas de direito financeiro sob pena de comprometer a saúde financeira do Município e de expor os agentes públicos envolvidos a sanções administrativas e judiciais.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, § 5º, estabelece que "a lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público". Complementarmente, 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, dispõe, em seu artigo 41, que "os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, destinados a reforçar dotação orçamentária já existente; II - especiais, destinados a atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, destinados a atender despesas urgentes e imprevistas". O artigo 43 da mesma lei é ainda mais específico ao determinar que "a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de: I - recursos disponíveis para ocorrer à despesa e decorrentes de: a) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; b) excesso de arrecadação; c) anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; d) operações de crédito autorizadas em lei".

Diante do exposto, a inclusão de programas no PPA e na LDO, bem como a abertura de créditos adicionais, devem ser precedidas de criteriosa análise técnica e jurídica, com a finalidade de assegurar a sua compatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes. A mera autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais não é suficiente para legitimar a sua efetivação sendo imprescindível a demonstração da existência de recursos disponíveis, nos termos do artigo 43 da Lei nº 4.320/64. A ausência de indicação da origem dos recursos ou a



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

sua destinação em desacordo com as prioridades estabelecidas no PPA e na LDO configura grave irregularidade, passível de controle pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário. Portanto, as comissões permanentes da Casa Legislativa devem verificar, com rigor, se os projetos de lei em questão atendem a todos os requisitos legais e constitucionais, a fim de evitar a prática de atos que possam comprometer a gestão fiscal responsável e a aplicação eficiente dos recursos públicos

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 069/2025, 070/2025 e 071/2025, que tratam, respectivamente, da inclusão de programa no PPA 2022-2025, na LDO para 2025 e da abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, pelas razões acima demonstradas.

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

Paranatinga-MT, 25 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