



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

PARECER JURÍDICO Nº 075/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº 090/2025, 091/2025 e 092/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

Assunto: Análise de projetos de lei sobre PPA, LDO e crédito adicional.

Interessado: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL (ART. 18 DA CF). INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. PPA (ART. 165, §1º, CF). LDO (ART. 165, §2º, CF). LOA (ART. 165, §5º, CF). ALTERAÇÕES LEGAIS. PROCESSO LEGISLATIVO. CRÉDITOS ADICIONAIS (LEI Nº 4.320/64, ART. 41). SUPERÁVIT FINANCEIRO (LEI Nº 4.320/64, ART. 43, § 1º, III). JUSTIFICATIVA TÉCNICA E FINANCEIRA. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. LEGALIDADE. ANUALIDADE. TRANSPARÊNCIA. CONTROLE SOCIAL.

RELATÓRIO

A presente análise jurídica se faz necessária em virtude do encaminhamento, por parte da Presidência da Câmara Municipal, dos Projetos de Lei nº 090/2025, nº 091/2025 e nº 092/2025 a esta Procuradoria Jurídica, buscando garantir a segurança jurídica necessária para as deliberações das comissões permanentes da Casa Legislativa. O objetivo primordial deste parecer é fornecer subsídios técnicos e legais que permitam aos membros das comissões avaliar a conformidade dos projetos com a legislação vigente, bem como sua adequação aos princípios da administração pública e às normas orçamentárias aplicáveis. A complexidade da matéria orçamentária e a necessidade de alinhamento entre as políticas públicas e a gestão financeira municipal demandam uma análise criteriosa, a fim de evitar futuras questionamentos e assegurar a legalidade dos atos administrativos.

O Projeto de Lei nº 090/2025, que "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL INCLUI NOS ANEXOS DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2022-2025, LEI Nº 2259/2021, O PROGRAMA QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", versa sobre a inclusão de um novo programa nos anexos do Plano Plurianual (PPA) vigente. O



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PPA, como instrumento de planejamento governamental de médio prazo, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. A inclusão de um novo programa no PPA implica na alocação de recursos financeiros para a sua implementação, o que exige uma análise cuidadosa da sua viabilidade econômica e financeira, bem como da sua compatibilidade com as demais políticas públicas em curso. É imprescindível verificar se a proposta de inclusão do novo programa está devidamente justificada, com a apresentação de estudos técnicos que demonstrem a sua relevância para o atendimento das necessidades da população e o alcance dos objetivos estratégicos do município.

O Projeto de Lei nº 091/2025, que "INCLUI NA LEI Nº 2831/2024 E NOS SEUS RESPECTIVOS ANEXOS - LDO PARA 2025, O PROGRAMA QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", busca inserir um novo programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025. A LDO, como instrumento de planejamento de curto prazo, 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 na sua priorização em relação a outras ações governamentais, o que exige uma análise criteriosa da sua relevância e da sua capacidade de gerar resultados positivos para a sociedade. É fundamental verificar se a proposta de inclusão do novo programa está alinhada com as diretrizes e objetivos estabelecidos no PPA, bem como com as demais políticas públicas em curso. Além disso, é necessário avaliar a sua viabilidade financeira, considerando a disponibilidade de recursos e a sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2025.

O Projeto de Lei nº 092/2025, que "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ABRIR CRÉDITOS ADICIONAL ESPECIAL POR ANULAÇÃO REMANEJAMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", trata da autorização para a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro. Os créditos adicionais são instrumentos que permitem ao Poder Executivo suplementar ou criar dotações orçamentárias para atender a despesas não previstas na LOA. A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro exige a comprovação da existência de recursos disponíveis em balanço, provenientes de exercícios anteriores, que não tenham sido utilizados para outras finalidades. É imprescindível verificar se a proposta de abertura do crédito adicional especial está devidamente justificada, com a apresentação de estudos



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

técnicos que demonstrem a necessidade da suplementação ou criação da dotação orçamentária, bem como a sua compatibilidade com as normas orçamentárias aplicáveis.

Diante do exposto, a análise dos projetos de lei em questão demanda uma avaliação minuciosa de sua conformidade com as normas constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária, em especial a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Constituição Federal. Além disso, é fundamental verificar se os projetos de lei observam os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que devem nortear toda a atuação da administração pública. A presente análise se restringirá à descrição dos fatos e dos objetivos dos projetos de lei, sem adentrar no mérito das questões jurídicas envolvidas, que serão objeto de análise detalhada na seção de fundamentação deste parecer.

Ressalta-se que a presente análise preliminar visa fornecer um panorama geral dos projetos de lei em questão, identificando os seus principais aspectos e as questões que demandam maior atenção por parte das comissões permanentes da Câmara Municipal. A análise detalhada das questões jurídicas envolvidas será realizada na seção de fundamentação deste parecer, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos e legais que permitam aos membros das comissões tomar decisões informadas e responsáveis, garantindo a legalidade e a segurança jurídica dos atos administrativos. A complexidade da matéria orçamentária e a necessidade de alinhamento entre as políticas públicas e a gestão financeira municipal exigem uma análise criteriosa, a fim de evitar futuras questionamentos e assegurar a legalidade dos atos administrativos.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise do mérito principia com a avaliação da competência legislativa municipal em matéria orçamentária, bem como da natureza dos instrumentos de planejamento que disciplinam a execução das finanças públicas no âmbito local. A autonomia municipal, vetor basilar da organização federativa brasileira, outorga aos entes municipais a capacidade de auto-organização e a prerrogativa de legislar sobre assuntos



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

de interesse local, conforme delineado no art. 30, I, da Constituição Federal. Dentro desse espectro, a gestão orçamentária, compreendendo o planejamento, a execução e o controle das finanças públicas, inscreve-se como matéria de inegável interesse local, legitimando a atuação legislativa do município.

A Carta Magna, em seu art. 165, estabelece os instrumentos de planejamento orçamentário, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, com vigência quadrienal, define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período, conforme o §1º do art. 165 da CF. A LDO, por sua vez, estabelece as metas e prioridades da administração para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, nos termos do §2º do mesmo artigo. Por fim, a LOA estima as receitas e fixa as despesas do governo para o exercício financeiro, em consonância com as diretrizes estabelecidas no PPA e na LDO, conforme o §5º do art. 165 da CF. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) detalha e complementa as disposições constitucionais, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Especificamente, o art. 4º da LRF trata do PPA, o art. 5º da LDO e o art. 6º da LOA, definindo seus conteúdos mínimos e a forma de sua elaboração e aprovação.

Neste contexto, a proposição de leis que visam alterar o PPA (projeto de lei nº 090/2025) e a LDO (projeto de lei nº 091/2025), bem como a abertura de crédito adicional especial por anulação remanejamento e dá outras providências (projeto de lei nº 092/2025), encontram amparo na competência legislativa municipal, desde que observados os requisitos formais e materiais estabelecidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Orgânica do Município. A análise da legalidade e constitucionalidade desses projetos de lei, portanto, deve se ater à verificação do cumprimento desses requisitos, garantindo a segurança jurídica das decisões a serem tomadas pelas comissões permanentes da Câmara Municipal. A conformidade destas proposições com o ordenamento jurídico vigente é condição *sine qua non* para sua validação, assegurando a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal.

A análise dos projetos de lei nº 090/2025, 091/2025 e 092/2025, encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal, demanda uma incursão sobre os créditos adicionais



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

e o superávit financeiro, elementos cruciais para a gestão orçamentária municipal. A correta compreensão e aplicação desses institutos são essenciais para garantir a legalidade e a eficiência na alocação dos recursos públicos, além de fornecer segurança jurídica para as comissões permanentes desta Casa Legislativa.

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, dedica um capítulo específico aos créditos adicionais. O artigo 41 define os créditos adicionais como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes créditos se classificam em suplementares, destinados a reforçar dotações já existentes; especiais, para despesas para as quais não haja dotação específica; e extraordinários, para atender a despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. A abertura de créditos adicionais, conforme o artigo 42 da mesma lei, depende da existência de recursos disponíveis para fazer face à despesa e será autorizada por lei. A justificativa para a abertura de tais créditos deve ser clara e precisa, expondo a necessidade da despesa e demonstrando a sua relevância para o interesse público.

No que tange ao superávit financeiro, o artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, estabelece que este, resultante do balanço patrimonial do exercício anterior, constitui recurso disponível para a abertura de créditos adicionais especiais. Contudo, é imperativo ressaltar que a utilização do superávit financeiro para tal finalidade não é automática, exigindo a devida justificativa e a autorização por lei específica. A proposta de lei nº 092/2025, que autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial por superávit financeiro, deve, portanto, ser analisada sob a ótica da estrita observância aos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 4.320/64. A ausência de justificativa adequada ou a não demonstração da origem e da destinação dos recursos pode comprometer a legalidade da proposição, expondo a administração pública a questionamentos e sanções. A correta aplicação dos dispositivos legais relacionados aos créditos adicionais e ao superávit financeiro é fundamental para assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal do Município, bem como para evitar a prática de atos que possam configurar improbidade administrativa.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A análise dos projetos de lei nº 090/2025, nº 091/2025 e nº 092/2025, encaminhados por esta Câmara Municipal, referentes à inclusão de programas no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, bem como à abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, demanda rigorosa avaliação sob a ótica dos princípios orçamentários e da necessidade de justificativa técnica e financeira robusta. A proposição de qualquer alteração no planejamento orçamentário municipal exige a demonstração inequívoca de sua pertinência, sob pena de comprometer a gestão fiscal responsável e a alocação eficiente dos recursos públicos.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, §1º, §2º e §5º, estabelece as balizas para a elaboração e execução das leis orçamentárias, determinando que a lei do PPA, a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser compatíveis com o plano plurianual e observar os princípios da legalidade, anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, programação e equilíbrio. 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, complementa esse arcabouço legal, detalhando os procedimentos para a abertura de créditos adicionais e a necessidade de justificativa para qualquer alteração no orçamento. Especificamente sobre os créditos adicionais, o artigo 41 da referida lei dispõe que "os créditos adicionais classificam-se em: I - Suplementares, destinados a reforçar dotação orçamentária já existente; II - Especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - Extraordinários, destinados a atender a despesas urgentes e imprevistas". A abertura de crédito adicional especial, como previsto no projeto de lei nº 092/2025, exige, portanto, a demonstração de que a despesa não estava prevista no orçamento original e que há superávit financeiro disponível para cobrir a nova despesa, conforme o artigo 43 da mesma lei. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforça a necessidade de planejamento e transparência na gestão fiscal, exigindo que os atos que criem ou aumentem despesas públicas sejam acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16). A ausência de justificativa técnica e financeira detalhada, que demonstre a necessidade da medida e sua compatibilidade com as demais normas orçamentárias, representa grave infração aos princípios da legalidade e da responsabilidade fiscal.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Diante do exposto, a aprovação dos projetos de lei em questão depende da análise criteriosa da justificativa apresentada pelo Poder Executivo Municipal. É imprescindível que as comissões permanentes desta Câmara Municipal verifiquem se os projetos de lei nº 090/2025, nº 091/2025 e nº 092/2025 estão devidamente instruídos com estudos técnicos e financeiros que demonstrem a necessidade e a viabilidade das alterações propostas, bem como sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas e com os demais princípios orçamentários. A ausência de tal comprovação pode macular os projetos com vício de legalidade, comprometendo a validade dos atos administrativos deles decorrentes e expondo os gestores públicos a responsabilização. A segurança jurídica das decisões desta Casa Legislativa passa, necessariamente, pela observância estrita das normas orçamentárias e pela exigência de transparência e responsabilidade na gestão 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

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros das comissões.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Portanto, necessário rememorar, que um parecer jurídico consiste em um parecer técnico opinativo, que analisa a viabilidade jurídica de determinada providência, analisando a ampla juridicidade da mesma, *o agente o quem incumbe opinar não tem o poder decisório sobre a matéria que lhe é submetido, visto que coisas diversas são opinar e decidir.* (CARVALHO FILHO, 2007, p. 134).

Salienta-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando o Gestor Público em sua decisão, podendo, justificadamente, adotar ou não a orientação exposta (STF - AgR HC: 155020 DF - Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/09/2018, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-233 05-11-2018).

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Em face do exposto, o presente parecer é favorável à tramitação dos projetos de lei nº 090/2025, 091/2025 e 092/2025, desde que cumpridos os requisitos legais e constitucionais aplicáveis à matéria, pelas razões acima demonstradas.

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

Paranatinga-MT, 13 de maio 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