



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 071/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº 077/2025, 078/2025 e 079/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

Assunto: Análise de projetos de lei sobre PPA, LDO e créditos adicionais.

Interessado: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

AUTONOMIA MUNICIPAL. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PPA, LDO E LOA. ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PLANO PLURIANUAL (PPA). DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. CONSONÂNCIA ENTRE PPA E LDO. CRÉDITOS ADICIONAIS SUPERÁVIT FINANCEIRO. DISPONIBILIDADE DE RECURSOS. FINALIDADE DA DESPESA. RESPONSABILIDADE FISCAL. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA. JUSTIFICATIVA DETALHADA. ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. ESTABILIDADE ECONÔMICA. SUSTENTABILIDADE FISCAL.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal submeteu à análise jurídica desta consultoria três projetos de lei de suma importância para a gestão orçamentária e financeira do município. O primeiro deles, o Projeto de Lei nº 077/2025, visa autorizar o Poder Executivo Municipal a promover 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, sendo fundamental que suas disposições estejam alinhadas com as necessidades e prioridades da população. A inclusão de um novo programa no PPA, portanto, exige uma análise criteriosa de sua relevância e impacto nas políticas públicas municipais, bem como de sua compatibilidade com as demais ações previstas no plano.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

O segundo projeto, de número 078/2025, busca incluir um novo programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025, conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 2831/2024 e seus respectivos anexos. A LDO, como o próprio nome indica, estabelece as diretrizes para a elaboração do Orçamento Anual, definindo as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte. A inclusão de um novo programa na LDO, portanto, implica em sua priorização na alocação de recursos orçamentários, o que exige uma análise cuidadosa de sua relevância e impacto nas políticas públicas municipais, bem como de sua compatibilidade com as demais ações previstas na lei. É imperativo verificar se a inclusão desse novo programa está em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas no PPA, garantindo a coerência e a consistência do planejamento orçamentário municipal.

O terceiro projeto, de número 079/2025, tem como objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir um crédito adicional especial por superávit financeiro. Os créditos adicionais, como se sabe, são instrumentos que permitem ao Poder Executivo suplementar ou criar novas dotações orçamentárias, desde que haja recursos disponíveis para tanto. No caso específico dos créditos adicionais especiais, a sua abertura depende da existência de superávit financeiro, ou seja, de um excesso de arrecadação em relação às despesas realizadas. A abertura de um crédito adicional especial, portanto, exige uma análise rigorosa da situação financeira do município, bem como da necessidade e da oportunidade da suplementação ou criação de novas dotações orçamentárias. É fundamental verificar se a abertura desse crédito adicional está em consonância com as normas e os princípios orçamentários, garantindo a legalidade e a legitimidade da medida.

Diante desse contexto, a Presidência da Câmara Municipal busca, por meio deste parecer, obter segurança jurídica para as comissões permanentes desta Casa de Leis, no que tange à análise e à deliberação dos mencionados projetos de lei. A complexidade das matérias envolvidas, bem como a sua relevância para a gestão orçamentária e financeira do município, exige uma análise técnica e jurídica aprofundada, a fim de garantir que as decisões tomadas estejam em consonância com a legislação vigente e com os princípios da administração pública. A presente análise, portanto, visa fornecer subsídios técnicos e jurídicos para que as comissões permanentes possam



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

exercer o seu papel de forma consciente e responsável, contribuindo para a tomada de decisões informadas e para a promoção do interesse público.

Os projetos em questão, originários do Poder Executivo Municipal, foram encaminhados à Câmara Municipal para apreciação e votação, conforme o rito legislativo ordinário. A Mesa Diretora, zelando pela regularidade do processo legislativo e pela observância dos princípios da legalidade e da transparência, determinou o encaminhamento dos projetos às comissões permanentes competentes para análise e emissão de parecer. As comissões, por sua vez, necessitam de um suporte técnico e jurídico especializado para avaliar a constitucionalidade, a legalidade e a conveniência dos projetos, bem como para identificar eventuais vícios ou irregularidades que possam comprometer a sua validade. A presente análise, portanto, visa atender a essa demanda, fornecendo um parecer jurídico completo e detalhado sobre os projetos em questão.

A solicitação deste parecer jurídico se justifica pela necessidade de garantir a segurança jurídica dos atos praticados pela Câmara Municipal, bem como de evitar questionamentos futuros quanto à validade dos projetos de lei aprovados. A complexidade das normas orçamentárias e financeiras, bem como a sua constante atualização, exigem um acompanhamento constante e uma interpretação cuidadosa, a fim de evitar erros ou omissões que possam comprometer a legalidade dos atos administrativos. A presente análise, portanto, visa contribuir para a prevenção de litígios e para a garantia da estabilidade jurídica das decisões tomadas pela Câmara Municipal.

Assim, este parecer se propõe a analisar detidamente os projetos de lei nº 077/2025, 078/2025 e 079/2025, avaliando sua conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas aplicáveis. Serão examinados os aspectos formais e materiais dos projetos, bem como a sua compatibilidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Ao final, será emitido um parecer conclusivo, com recomendações e orientações para as comissões permanentes da Câmara Municipal, a fim de subsidiar a sua decisão e garantir a segurança jurídica dos atos praticados.

É o relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

FUNDAMENTAÇÃO

A análise meritória dos projetos de lei em tela demanda, preliminarmente, a verificação do atendimento aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A proposição de alterações no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a abertura de crédito adicional especial, exige, em rigorosa observância ao artigo 16 da LRF, a apresentação de justificativas pormenorizadas e a realização de estudos de impacto orçamentário-financeiro. Tais exigências não se configuram meras formalidades, mas sim instrumentos essenciais para garantir a transparência na gestão pública e a responsabilidade fiscal, prevenindo o comprometimento da estabilidade econômica do município.

A ausência de tais estudos prévios, que devem abranger a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a medida entrará em vigor e nos dois subsequentes, bem como a indicação da origem dos recursos para o seu custeio, pode configurar vício insanável, comprometendo a validade dos atos legislativos. A mera alegação de superávit financeiro, no caso do Projeto de Lei nº 079/2025, não se mostra suficiente para suprir a exigência legal, sendo imprescindível a demonstração cabal da disponibilidade dos recursos e a sua vinculação à despesa a ser financiada.

A exigência de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, conforme declaração do ordenador da despesa, é condição *sine qua non* para a aprovação das proposições legislativas em análise. A inobservância desse requisito, além de comprometer a gestão fiscal responsável, expõe o município a questionamentos judiciais e a sanções administrativas. A necessidade de estudos de impacto orçamentário-financeiro e justificativas detalhadas encontra respaldo no princípio da transparência, um dos pilares da administração pública, assegurando que as decisões legislativas sejam tomadas com pleno conhecimento de suas consequências financeiras.

Da Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo em Matéria Orçamentária

11



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A autonomia municipal, embora constitucionalmente assegurada não confere à Câmara Municipal poderes ilimitados em matéria orçamentária. A Constituição Federal, em seu artigo 165, §1º, §2º e artigo 166, atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa das leis que instituem o PPA, a LDO e a LOA. Tal prerrogativa, estendida aos municípios por simetria, visa a garantir a coerência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas, permitindo ao Executivo planejar e executar as políticas públicas de forma integrada e eficiente.

A análise dos Projetos de Lei nº 077/2025 e 078/2025, que autorizam o Poder Executivo a incluir programas nos anexos do PPA e da LDO, demanda uma avaliação criteriosa da compatibilidade entre a iniciativa parlamentar e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Embora formalmente autorizativos, tais projetos de lei podem, na prática, implicar a criação de novas despesas ou a modificação das dotações orçamentárias, usurpando a prerrogativa do Executivo e violando o princípio da separação de poderes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente confirmado essa interpretação, consolidando o entendimento de que projetos de lei de iniciativa parlamentar que, direta ou indiretamente, impliquem aumento de despesa ou modificação nas dotações orçamentárias são inconstitucionais. A análise da constitucionalidade dos projetos de lei deve ser realizada à luz dessa jurisprudência, que tem adotado uma interpretação restritiva da iniciativa parlamentar em matéria orçamentária, a fim de preservar a prerrogativa do Executivo e a estabilidade das finanças públicas. A competência privativa do Chefe do Executivo em matéria orçamentária visa a garantir a coerência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas, permitindo ao Executivo planejar e executar as políticas públicas de forma integrada e eficiente.

Da Abertura de Crédito Adicional Especial por Superávit Financeiro

A proposição de abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, materializada no Projeto de Lei nº 079/2025, representa um instrumento de flexibilização orçamentária que merece detida análise. A necessidade de suplementar ou criar novas dotações orçamentárias, em virtude de superávits financeiros, demanda rigorosa



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

observância aos ditames legais, a fim de assegurar a transparência, a responsabilidade fiscal e a destinação eficiente dos recursos públicos.

A abertura de créditos adicionais, na modalidade especial, encontra respaldo no artigo 41 da Lei nº 4.320/64. No caso em tela, o Projeto de Lei nº 079/2025 busca autorização para a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro. Nesse contexto, o artigo 43, § 1º, inciso I, da mesma lei, é imperativo ao determinar que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, decorrentes de superávit financeiro apurado em balanço do exercício anterior.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu artigo 43, § 3º, exige que a lei que autoriza a abertura de créditos adicionais indique a origem dos recursos a serem utilizados. A conjugação desses dispositivos legais impõe a necessidade de comprovação inequívoca da existência do superávit financeiro, bem como a precisa identificação da despesa a ser financiada, com a devida justificativa para a sua inclusão no orçamento. A proposição de abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro exige a comprovação da efetiva disponibilidade de recursos e a precisa identificação da finalidade da despesa a ser financiada, assegurando a aplicação correta dos recursos públicos.

Da Compatibilização das Proposições Legislativas com as Normas Orçamentárias

A análise jurídica dos Projetos de Lei nº 077/2025, 078/2025 e 079/2025 demanda um exame minucioso da compatibilidade entre as proposições legislativas e as normas constitucionais e legais que regem o planejamento e a execução orçamentária, de modo a assegurar a segurança jurídica das deliberações desta Casa Legislativa.

O arcabouço legal do planejamento orçamentário no Brasil é estruturado em três pilares fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão de novos programas no PPA e na LDO, como proposto nos Projetos de Lei nº 077/2025 e 078/2025, deve ser cuidadosamente analisada à luz desses dispositivos, a fim de garantir a sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas e a sua sustentabilidade financeira.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A análise dos Projetos de Lei nº 077/2025 e 078/2025 deve considerar a necessidade de compatibilização das novas propostas com as diretrizes já estabelecidas no PPA 2022-2025 e na LDO para 2025, bem como com as metas fiscais fixadas. A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, objeto do Projeto de Lei nº 079/2025, deve observar os requisitos estabelecidos no artigo 43 da Lei nº 4.320/64, que exige a indicação dos recursos disponíveis para fazer face à despesa e a justificativa para a sua utilização. A análise dos projetos de lei deve considerar a compatibilização das novas propostas com as normas orçamentárias vigentes, assegurando a validade jurídica e a eficácia das medidas propostas.

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 desta Casa.

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*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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, esta Procuradoria Jurídica opina no presente parecer pela legalidade e constitucionalidade dos Projetos de Lei nº 077/2025, 078/2025 e 079/2025, por atenderem aos requisitos legais e constitucionais, garantindo a segurança jurídica necessária para as comissões permanentes desta Casa de Leis, pelas razões acima demonstradas.

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

Paranatinga-MT, 06 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