



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO N° 072/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI N° 080/2025, 081/2025 e 082/2025

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. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ADMISSIBILIDADE DE CRÉDITOS ADICIONAIS. ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE. ALTERAÇÕES DO PPA E LDO. MOTIVAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO.

Prezados membros das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, apresento o relatório concernente aos projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025, encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal para análise e emissão de parecer jurídico. O presente documento visa fornecer um panorama claro e conciso dos fatos, servindo como base para a subsequente apreciação técnica e legal, a fim de garantir a segurança jurídica necessária para a tomada de decisões por parte dos ilustres membros desta Casa. A elaboração deste relatório busca atender à solicitação de orientação jurídica, assegurando que a tramitação dos projetos de lei em questão observe os princípios da legalidade, da transparência e da eficiência administrativa, pilares fundamentais da gestão pública municipal.

O projeto de lei nº 080/2025 propõe a inclusão de um novo programa nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, instituído pela Lei nº 2259/2021. É crucial destacar que o PPA é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela administração municipal durante um período de quatro anos. A inclusão de um novo programa no PPA, portanto, implica a necessidade de adequação das ações e investimentos previstos, a fim de garantir a sua execução e o alcance dos resultados esperados. A análise do projeto de lei deverá



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

considerar a sua compatibilidade com as demais políticas públicas municipais, bem como a disponibilidade de recursos financeiros para a sua implementação, sem comprometer a execução de outros programas já existentes.

O projeto de lei nº 081/2025, por sua vez, busca incluir o mesmo programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, conforme estabelecido na Lei nº 2831/2024 e seus respectivos anexos. A LDO, como se sabe, é o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo as prioridades e metas da administração municipal para o exercício financeiro seguinte. A inclusão do programa na LDO é um passo fundamental para a sua efetiva implementação, uma vez que garante a previsão de recursos orçamentários para a sua execução. A análise do projeto de lei deverá considerar a sua compatibilidade com as demais diretrizes e metas estabelecidas na LDO, bem como a sua adequação aos limites e restrições fiscais impostos pela legislação vigente, a fim de evitar o comprometimento da saúde financeira do município.

Por fim, o projeto de lei nº 082/2025 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir um crédito adicional especial por superávit financeiro. O superávit financeiro, conforme definido pela legislação orçamentária, é o excesso de recursos financeiros arrecadados em relação às despesas realizadas em um determinado exercício financeiro. A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro é uma medida que permite ao Poder Executivo utilizar esses recursos excedentes para financiar despesas não previstas no orçamento inicial. A análise do projeto de lei deverá considerar a existência efetiva do superávit financeiro, bem como a sua destinação para despesas que atendam ao interesse público e que estejam em consonância com as prioridades estabelecidas no PPA e na LDO.

Em síntese, os três projetos de lei encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal tratam de questões orçamentárias de grande relevância para a administração municipal. O projeto de lei nº 080/2025 visa incluir um novo programa no PPA, o projeto de lei nº 081/2025 busca incluir o mesmo programa na LDO, e o projeto de lei nº 082/2025 autoriza a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro. A análise jurídica dos projetos de lei deverá considerar a sua compatibilidade com a legislação orçamentária vigente, bem como a sua adequação aos princípios da legalidade, da transparência e da eficiência administrativa, a fim de garantir a segurança jurídica necessária para a sua



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

aprovação e implementação. A análise aprofundada destes projetos é crucial para assegurar a correta alocação de recursos e o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento municipal.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise meritória dos projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025, apresentados à consideração desta assessoria, impõe, preliminarmente, a verificação da adequação à competência legislativa do município em matéria orçamentária. A Carta Magna, ao consagrar a autonomia municipal em seu artigo 18, outorga aos entes locais a capacidade de auto-organização e a prerrogativa de legislar sobre temas de peculiar interesse, inserindo-se, nesse contexto, a gestão orçamentária. Tal autonomia, contudo, não se reveste de caráter absoluto, encontrando limites nas normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conferida aos municípios pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, abrange a elaboração, execução e controle do orçamento municipal. Este, por sua vez, consubstancia-se no principal instrumento de planejamento das ações governamentais, definindo as prioridades e alocando os recursos necessários para a consecução das políticas públicas. A Lei Orgânica Municipal, em harmonia com os ditames constitucionais e a Lei nº 4.320/64, estabelece os procedimentos a serem observados no processo orçamentário, visando assegurar a sua legalidade, transparência e eficiência.

Nesse diapasão, a proposição de projetos de lei que visam alterar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e autorizar a abertura de créditos adicionais especiais, como os ora em análise, insere-se, em tese no âmbito da competência legislativa municipal em matéria orçamentária. Entretanto, a validade e a constitucionalidade dessas proposições dependem da observância estrita dos requisitos formais e materiais previstos na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). É



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

imperativo que os projetos de lei estejam devidamente justificados, com a demonstração da necessidade e da adequação das alterações propostas, bem como da compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas na LDO e com os limites de endividamento previstos na legislação pertinente.

Em síntese, a competência legislativa municipal em matéria orçamentária, embora amparada pela autonomia constitucionalmente assegurada, não se traduz em carta branca para a atuação discricionária. Ao contrário, exige a observância rigorosa dos princípios e normas que regem a gestão fiscal responsável, visando garantir a utilização eficiente e transparente dos recursos públicos em prol do interesse coletivo. A análise aprofundada dos projetos de lei em questão, à luz desses parâmetros, revela-se imprescindível para aferir a sua validade jurídica e a sua adequação aos ditames constitucionais e legais.

Da Iniciativa Legislativa Privativa e a Validade Formal dos Projetos de Lei Orçamentários

A análise dos projetos de lei nº 080/2025, nº 081/2025 e nº 082/2025, submetidos a este exame, demanda a verificação da observância ao princípio da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal em matéria orçamentária. A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Paranatinga estabelecem que a proposição de leis concernentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) é atribuição exclusiva do Prefeito Municipal. Tal prerrogativa encontra fundamento na necessidade de assegurar a coerência e a coordenação na elaboração das políticas públicas e na alocação dos recursos financeiros, garantindo a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária.

A Carta Magna, em seu artigo 165, §§ 1º, 2º e 3º, define o alcance das leis orçamentárias, estabelecendo que leis de iniciativa do Poder Executivo devem tratar do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Tal preceito constitucional é replicado, com as devidas adaptações à realidade local, na Lei Orgânica do Município de Paranatinga, que confere ao Prefeito a iniciativa privativa para propor leis que tratem de matéria orçamentária. A razão dessa exigência reside na necessidade de preservar a harmonia e a coordenação entre os Poderes, evitando que o Legislativo, ao



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

propor alterações no planejamento orçamentário, comprometa a execução das políticas públicas definidas pelo Executivo.

Nesse contexto, a análise dos projetos de lei em questão deve considerar se a sua proposição observou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Caso se constate que a iniciativa partiu de outro órgão ou agente, que não o Prefeito, estará configurado vício de constitucionalidade formal, o que poderá comprometer a validade jurídica dos atos normativos daí decorrentes. É imprescindível que as comissões permanentes da Câmara Municipal de Paranatinga verifiquem a origem dos projetos de lei, a fim de assegurar a sua conformidade com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, garantindo, assim, a segurança jurídica dos atos praticados pela Administração Pública Municipal.

Portanto, a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal em matéria orçamentária constitui pressuposto de validade formal dos projetos de lei que versam sobre o PPA, a LDO e a LOA. A inobservância desse requisito essencial pode acarretar a invalidação dos atos normativos, com graves prejuízos para a gestão orçamentária e para a implementação das políticas públicas. A verificação da origem dos projetos de lei, portanto, revela-se medida indispensável para assegurar a sua conformidade com os ditames constitucionais e legais.

Da Justificativa e do Interesse Público nas Modificações Orçamentárias Propostas

A apreciação dos projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025, que tratam de alterações no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município, exige rigorosa observância aos princípios da motivação e da finalidade, fundamentos da atuação administrativa. A inclusão de novos programas ou ações nos instrumentos de planejamento orçamentário requer justificativa detalhada e demonstração inequívoca do interesse público, sob pena de comprometer a legitimidade dos atos legislativos e a adequada alocação dos recursos públicos. A mera discricionariedade do Poder Executivo não é suficiente para legitimar tais alterações, sendo imprescindível a explicitação das razões que as justificam e a demonstração de sua consonância com o interesse da coletividade.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A exigência de motivação e demonstração do interesse público nas alterações do PPA e da LDO encontra respaldo em diversos dispositivos legais. A Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), por sua vez, em seu artigo 4º, § 2º, determina que a lei de diretrizes orçamentárias deverá conter, no mínimo, as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual. Ademais, o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, dispõe que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A conjugação desses dispositivos evidencia a necessidade de que as alterações no PPA e na LDO sejam devidamente justificadas e demonstrem o atendimento ao interesse público, em consonância com os princípios constitucionais e com as normas de responsabilidade fiscal. 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, também reforça a necessidade de clareza e transparência na gestão orçamentária, o que implica a devida motivação das alterações propostas.

Em suma, a ausência de justificativa adequada ou a demonstração de desvio de finalidade nos projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025 podem ensejar a invalidação dos atos legislativos, comprometendo a segurança jurídica e a regularidade da gestão orçamentária do Município. É imprescindível que as comissões permanentes da Câmara Municipal de Paranatinga, ao analisarem os projetos de lei em questão, verifiquem a existência de motivação idônea e a demonstração inequívoca do interesse público nas alterações propostas, garantindo, assim, a observância dos princípios constitucionais e das normas de responsabilidade fiscal. A aprovação de projetos de lei que não atendam a esses requisitos pode acarretar prejuízos ao erário e à coletividade, além de configurar ato de improbidade administrativa.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Da Admissibilidade e Condições para Abertura de Crédito Adicional Especial

A análise do Projeto de Lei nº 082/2025, que trata da abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, exige uma avaliação minuciosa à luz da legislação orçamentária. A abertura de créditos adicionais, em particular o crédito especial, representa um mecanismo de flexibilização orçamentária, permitindo ao Poder Executivo Municipal atender a despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas no orçamento inicialmente aprovado. No entanto, essa prerrogativa não é irrestrita, estando sujeita a rigorosos requisitos e condicionantes estabelecidos na legislação federal notadamente na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, disciplina a matéria em seus artigos 40 a 46. O artigo 41, em particular, estabelece 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 despesas urgentes e imprevistas". No caso em tela, o Projeto de Lei nº 082/2025 busca autorização para abertura de crédito adicional especial, o que implica a inexistência de dotação orçamentária prévia para a despesa que se pretende realizar.

A abertura de tal crédito, conforme o artigo 42 da referida lei, depende da existência de recursos disponíveis, como o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, e de autorização legislativa específica. Essa autorização, consubstanciada em lei, deverá indicar a fonte dos recursos a serem utilizados para a cobertura do crédito adicional e justificar a necessidade da suplementação orçamentária, em consonância com os princípios da transparéncia e da responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforça a necessidade de planejamento e controle na gestão das finanças públicas. O artigo 16 da LRF veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia especificação da fonte de recursos para seu custeio.

A LRF também exige que a abertura de créditos adicionais seja compatível com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No caso em análise, a proposição do Projeto de Lei nº 082/2025 deve ser analisada à luz desses



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

dispositivos legais, verificando se a abertura do crédito adicional especial está devidamente justificada, se há superávit financeiro disponível para sua cobertura e se a medida é compatível com as metas fiscais estabelecidas na LDO para o exercício de 2025. A ausência de demonstração inequívoca desses requisitos pode comprometer a legalidade e a legitimidade da medida, expondo o gestor público a questionamentos e responsabilizações.

Do Devido Processo Legislativo Orçamentário e a Legitimidade das Decisões

No âmbito da gestão pública municipal, o processo legislativo orçamentário assume papel de destaque na condução das políticas públicas e na alocação eficiente dos recursos financeiros. A aprovação de projetos de lei que visam alterar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a abertura de créditos adicionais, como os projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025 encaminhados à Câmara Municipal de Paranatinga, exige rigoroso cumprimento do devido processo legislativo orçamentário, assegurando a transparência, a participação popular e o controle social. A correta observância desses princípios é fundamental para garantir a legitimidade das decisões orçamentárias e a sua consonância com os anseios da comunidade local.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, § 2º, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, define que a Lei do Plano Plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ademais, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a observância de normas de gestão fiscal responsável, que incluem a transparência



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

na gestão fiscal, o planejamento e a execução orçamentária em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei Orgânica do Município, em consonância com a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, deve prever mecanismos de participação popular no processo orçamentário, como a realização de audiências públicas e a divulgação de informações relevantes à sociedade. O Regimento Interno da Câmara Municipal, por sua vez, deve estabelecer os procedimentos para a tramitação dos projetos de lei orçamentários, garantindo o debate democrático e a possibilidade de emendas por parte dos vereadores.

Diante do exposto, a análise dos projetos de lei nº 080/2025, 081/2025 e 082/2025 deve ser pautada pela verificação da estrita observância do cérevo processo legislativo orçamentário. É imprescindível que as comissões permanentes da Câmara Municipal de Paranatinga avaliem se os projetos foram precedidos de estudos técnicos que justifiquem as alterações propostas no PPA e na LDO, bem como a abertura de créditos adicionais. Além disso, é fundamental verificar se foram realizados os procedimentos de consulta e participação popular previstos na legislação municipal, garantindo que a sociedade tenha a oportunidade de se manifestar sobre as prioridades e metas estabelecidas para a gestão orçamentária.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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 e 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, esta Procuradoria Jurídica opina no presente parecer pela legalidade e constitucionalidade dos Projetos de Lei nº 060/2025, 081/2025 e 082/2025, 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 N° 34/2021
OAB/MT 19.303/O

Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria n° 34/2021