PARECER JURÍDICO Nº 073/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº 083/2025, 084/2025 e 085/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Análise de projetos de lei orçamentários: PPA, LDO e crédito adicional.

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

INICIATIVA LEGISLATIVA. PROJETOS DE LEI Nº 083/2025, 084/2025 E 085/2025. ALTERAÇÃO DO PPA E LDO. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. INOBSERVÂNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCOMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. INADEQUAÇÃO FINANCEIRA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA. ILEGALIDADE DA TRAMITAÇÃO.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal encaminhou a esta Procuradoria Jurídica, para análise e emissão de parecer, os Projetos de Lei nº 083/2025, nº 084/2025 e nº 085/2025, todos de autoria do Poder Executivo Municipal. A solicitação decorre da necessidade de fornecer segurança jurídica às Comissões Permanentes da Câmara, que deverão analisar e emitir seus respectivos pareceres sobre as matérias antes da deliberação em plenário. A complexidade e a relevância dos temas abordados nos projetos de lei, que envolvem alterações no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a abertura de crédito adicional especial, justificam a busca por uma análise jurídica aprofundada, visando garantir a conformidade dos procedimentos legislativos e a legalidade das proposições. A presente análise tem como objetivo, portanto, oferecer subsídios técnicos e jurídicos para auxiliar os vereadores na tomada de decisão, assegurando a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos municipais.

O Projeto de Lei nº 083/2025 propõe 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. A proposição legislativa justifica-se pela necessidade de adequar o planejamento plurianual às novas demandas e prioridades da administração municipal, buscando otimizar a alocação de recursos e a execução de políticas públicas. A inclusão do programa no PPA implica a definição de objetivos, metas e indicadores que orientarão a atuação do governo municipal nos próximos anos, bem como a previsão dos recursos financeiros necessários para a sua implementação. A análise do projeto de lei deverá considerar a sua compatibilidade com as diretrizes e os objetivos estratégicos do PPA vigente, bem como a sua adequação às normas orçamentárias e financeiras aplicáveis. A proposição legislativa visa, em última analise, aprimorar o planejamento governamental e a eficiência na gestão dos recursos públicos, buscando atender às necessidades da população e promover o desenvolvimento socioeconômico do município.

O Projeto de Lei nº 084/2025 busca incluir na Lei nº 2831/2024, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025, e em seus respectivos anexos, um programa específico a ser detalhado e implementado durante o referido ano. A LDO, como instrumento de planejamento orçamentário, estabelece as metas e prioridades da administração municipal para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão do programa na LDO implica a definição de ações, projetos e atividades que serão desenvolvidas ao longo do ano, bem como a alocação de recursos financeiros para a sua execução. A análise do projeto de lei deverá considerar a sua compatibilidade com as diretrizes e os objetivos da LDO vigente, bem como a sua adequação às normas orçamentárias e financeiras aplicáveis. A proposição legislativa visa, em última análise, garantir a execução das políticas públicas prioritárias e o alcance das metas estabelecidas no planejamento orçamentário, assegurando a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos municipais.

Por fim, o Projeto de Lei nº 085/2025 propõe autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir 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, por sua vez, é um mecanismo que permite ao Poder Executivo suplementar as dotações orçamentárias existentes ou criar novas dotações para atender a despesas não previstas inicialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). A análise do projeto de lei deverá considerar

a sua conformidade com as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis, bem como a sua justificativa para a utilização do superávit financeiro. A proposição legislativa visa, em última análise, garantir a flexibilidade na gestão dos recursos públicos e a capacidade de resposta da administração municipal às demandas emergenciais ou imprevistas, assegurando a continuidade dos serviços públicos e o atendimento às necessidades da população.

Diante do exposto, verifica-se que os três projetos de lei encaminhados à análise desta assessoria jurídica possuem em comum o objetivo de promover ajustes e adequações no planejamento orçamentário e financeiro do município, visando otimizar a alocação de recursos e a execução de políticas públicas. A aprovação das proposições legislativas permitirá ao Poder Executivo Municipal implementar novos programas governamentais, priorizar ações e projetos estratégicos e suplementar as dotações orçamentárias existentes, assegurando a continuidade dos serviços públicos e o atendimento às necessidades da população. A análise jurídica aprofundada dos projetos de lei, a ser realizada nas próximas seções deste parecer, deverá considerar a sua conformidade com as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, bem como a sua adequação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a administração pública.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente seção destina-se à análise aprofundada dos aspectos meritórios que permeiam os projetos de lei em questão, desdobrando-se em considerações sobre a legalidade da iniciativa legislativa, a adequação orçamentária e financeira das proposições, e a observância do devido processo legislativo. A análise técnica que se segue visa fornecer subsídios para uma avaliação criteriosa por parte das comissões competentes, em prol da segurança jurídica e da gestão fiscal responsável.

Da Competência Legislativa em Matéria Orçamentária

A regularidade da tramitação legislativa, em especial no que tange à iniciativa para propor normas de natureza orçamentária, constitui pressuposto de validade das leis. A Carta Magna, ao tratar da matéria, estabelece de forma inequívoca a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a propositura de leis que versem sobre o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Tal prerrogativa, consubstanciada no artigo 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal, visa assegurar a coerência e a organicidade do planejamento orçamentário, evitando que o processo legislativo seja utilizado para desvirtuar as prioridades estabelecidas pelo Executivo.

A iniciativa parlamentar para propor alterações no PPA e na LDO, como se verifica nos projetos de lei nº 083/2025 e nº 084/2025, representa uma incursão indevida na esfera de competência do Executivo, configurando vício de inconstitucionalidade formal. A jurisprudência pátria, em reiteradas decisões, tem reafirmado a importância da observância das regras de iniciativa para garantir o equilíbrio entre os Poderes e a racionalidade do processo orçamentário. A usurpação da competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária acarreta a nulidade da lei, porquanto compromete a sua legitimidade e a sua eficácia.

Ainda que o projeto de lei nº 085/2025, que autoriza a abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro, possa, em tese, ser de iniciativa parlamentar, sua aprovação depende da estrita observância dos requisitos estabelecidos na legislação de regência, em especial a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). A ausência de demonstração cabal da existência do superavit financeiro, bem como da sua destinação específica para atender a despesas imprevisíveis ou urgentes, pode configurar desvio de finalidade e comprometer a legalidade do ato. A análise da competência legislativa em matéria orçamentária encontra respaldo no princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, que veda a ingerência indevida de um Poder sobre o outro.

Da Adequação Orçamentária e Financeira

A análise da adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas em apreço revela-se de suma importância para a salvaguarda da gestão fiscal responsável e para a garantia da legalidade dos atos administrativos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 15, estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17. O artigo 16, por sua vez, exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da declaração de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ademais, o artigo 17 da LRF veda o início de projetos ou programas não incluídos na lei orçamentária anual.

No que tange à abertura de créditos adicionais, o artigo 41 da Lei nº 4.320/64 estabelece que os créditos adicionais somente serão abertos se houver recursos disponíveis para tanto, indicados por superávit financeiro, excesso de arrecadação, operação de crédito ou anulação de dotações. A ausência de demonstração cabal de tais requisitos, ou a sua demonstração de forma inadequada, macula a proposição legislativa. A mera autorização legislativa para inclusão de programas no PPA e na LDO, ou para abertura de crédito adicional, não é suficiente para garantir a sua validade. É imperativo que as proposições estejam acompanhadas de estudos técnicos que demonstrem a sua viabilidade financeira e orçamentária, em consonância com as normas da LRF e da Lei nº 4.320/64.

A falta de comprovação da adequação orçamentária e financeira, bem como da disponibilidade de recursos para a abertura de crédito adicional, configura vício insanável que compromete a legalidade das proposições, expondo os gestores públicos a responsabilização por improbidade administrativa e a sanções de natureza política e jurídica. A análise da adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas encontra respaldo no princípio da responsabilidade fiscal, consagrado no artigo 1º, § 1º, da LRF, que exige a gestão das finanças públicas de forma transparente, responsável e com o objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas.

Da Justificativa para Utilização do Superávit Financeiro

A utilização do superávit financeiro como fonte para a abertura de créditos adicionais, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, não dispensa a demonstração cabal da existência efetiva do superávit, bem como a sua destinação específica para atender a despesas imprevisíveis ou urgentes, sob pena de desvirtuamento da finalidade da norma. A mera alegação da existência de superávit financeiro, desacompanhada de comprovação documental e de justificativa plausível para a sua utilização, não é suficiente para legitimar a abertura de crédito adicional.

A Lei nº 4.320/64, ao regulamentar a matéria, exige que a exposição justificativa demonstre a necessidade do crédito e que sejam especificados os recursos disponíveis para fazer face à despesa. A ausência de tais requisitos compromete a transparência e a legalidade do ato, podendo configurar desvio de finalidade e improbidade administrativa. A utilização do superávit financeiro para atender a despesas ordinárias e previsíveis, ou para financiar projetos e programas que não se enquadrem no conceito de despesa imprevisível ou urgente, representa uma burla à legislação orçamentária e um grave risco para a gestão fiscal do município.

A análise da justificativa para a utilização do superávit financeiro encontra respaldo no princípio da legalidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, que exige que a administração pública atue em estrita conformidade com a lei. A utilização do superávit financeiro para fins diversos daqueles previstos na legislação orçamentária configura uma violação ao princípio da legalidade e um desrespeito aos princípios da transparência e da responsabilidade fiscal.

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**.

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 083/2025, 084/2025 e 085/2025, por atenderem aos requisitos legais e constitucionais para sua apreciação e votação, pelas razões acima demonstradas.

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

Paranatinga-MT, 07 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