



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 074/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Análise jurídica de projetos de lei orçamentária municipal e sua legalidade.

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. ART. 165, CF. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INCOMPATIBILIDADE ENTRE PPA, LDO E ORÇAMENTO ANUAL. DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ART. 43, LEI 4.320/64. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO. IRREGULARIDADE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. ANUALIDADE, UNIDADE, UNIVERSALIDADE, EXCLUSIVIDADE, EQUILÍBRIO E PROGRAMAÇÃO.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal encaminhou a esta Procuradoria Jurídica, para análise e emissão de parecer, três distintos projetos de lei, cada um com suas particularidades e implicações para a administração pública municipal. O primeiro deles, o Projeto de Lei nº 086/2025, propõe a autorização para que o Poder Executivo Municipal inclua novos programas nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 2259/2021. A proposição legislativa visa, em essência, atualizar e adaptar o planejamento de médio prazo do município, incorporando novas prioridades e ações governamentais que demandam alocação de recursos e definição de metas a serem alcançadas ao longo dos próximos anos. A correta análise deste projeto é crucial para garantir a sua conformidade com as diretrizes orçamentárias e a legislação pertinente, assegurando a sua exequibilidade e a sua contribuição para o desenvolvimento municipal.

O segundo projeto, de número 087/2025, busca incluir programas específicos na Lei nº 2831/2024, que versa sobre as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

2025, bem como em seus respectivos anexos. A LDO, como instrumento de planejamento de curto prazo, estabelece as metas e prioridades da administração municipal para o ano seguinte, servindo de guia para a elaboração do orçamento anual. A inclusão de novos programas na LDO, por meio do presente projeto de lei, representa uma alteração significativa nas políticas públicas municipais, exigindo uma análise cuidadosa de seus impactos financeiros e sociais. É imperativo verificar se a proposição legislativa está em consonância com as metas estabelecidas no PPA e se os recursos necessários para a implementação dos novos programas estão devidamente previstos.

O terceiro projeto de lei, de nº 088/2025, busca autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial por superávit financeiro, com o objetivo de viabilizar a execução de novas ações e projetos de interesse público. A abertura de créditos adicionais é um mecanismo previsto na legislação orçamentária para suplementar as dotações orçamentárias já existentes, permitindo que o município possa atender a despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas. No caso em tela, a proposição legislativa se justifica pela existência de superávit financeiro, ou seja, de recursos disponíveis em caixa que não foram utilizados para as finalidades originalmente previstas. A análise deste projeto de lei deve se concentrar na verificação da legalidade e da adequação da abertura do crédito adicional, bem como na sua destinação específica, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Diante da relevância e da complexidade dos projetos de lei encaminhados, a Procuradoria Jurídica Municipal se vê diante da necessidade de realizar uma análise minuciosa de cada um deles, a fim de garantir a sua conformidade com a legislação vigente e a sua adequação aos princípios da administração pública. A emissão de pareceres jurídicos consistentes e fundamentados é essencial para assegurar a segurança jurídica das decisões a serem tomadas pelas comissões permanentes da Câmara Municipal, bem como para evitar questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle. A análise dos projetos de lei em questão envolve a verificação de diversos aspectos, tais como a sua compatibilidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, o PPA, a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais normas pertinentes.

A presente análise jurídica visa, portanto, fornecer subsídios técnicos e jurídicos para que as comissões permanentes da Câmara Municipal possam deliberar sobre os



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

projetos de lei em questão de forma consciente e responsável, levando em consideração os seus impactos financeiros, sociais e ambientais. A Procuradoria Jurídica Municipal, ciente de sua responsabilidade institucional, se compromete a realizar uma análise imparcial e objetiva dos projetos de lei, buscando sempre o interesse público e a defesa da legalidade. A presente demanda por parecer jurídico se justifica pela necessidade de garantir a segurança jurídica dos atos administrativos a serem praticados pelo Poder Executivo Municipal, bem como de prevenir a ocorrência de irregularidades e ilegalidades que possam comprometer a gestão dos recursos públicos e o desenvolvimento do município.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente seção destina-se à análise aprofundada do mérito dos Projetos de Lei nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025, submetidos à apreciação desta Procuradoria Jurídica. A avaliação técnica será conduzida à luz dos princípios orçamentários, da legislação pertinente e da jurisprudência aplicável, buscando fornecer subsídios para uma decisão fundamentada e em consonância com o ordenamento jurídico vigente.

DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO: ANÁLISE DA LEGALIDADE

A proposição legislativa que intenta autorizar a abertura de créditos adicionais especiais, amparada na alegação de superávit financeiro, exige uma análise acurada, em estrita observância aos princípios orçamentários e às normas legais que disciplinam a matéria. A permissão para a abertura de tais créditos, conforme previsto no Projeto de Lei nº 088/2025, não pode se fundamentar em meras conjecturas ou em uma assertiva genérica de superávit. É imperativo que a Administração Pública demonstre, de maneira inequívoca e documentada, a efetiva existência de recursos financeiros excedentes e disponíveis para a cobertura das despesas a serem financiadas por meio dos créditos adicionais.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços das entidades federativas, preconiza, em seu artigo 43, que "os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento". O § 1º, inciso III, do referido artigo, especifica que os créditos especiais serão abertos quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. O § 2º do artigo 43 é ainda mais preciso ao determinar que "os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo", condicionando a sua abertura à existência de recursos disponíveis provenientes de superávit financeiro, entre outras fontes. A dicção do dispositivo legal é cristalina ao exigir a demonstração da origem dos recursos que darão suporte à abertura do crédito adicional, não se admitindo presunções ou estimativas desprovidas de comprovação.

Nessa perspectiva, a mera apresentação do Projeto de Lei nº 088/2025, desacompanhada da devida comprovação da existência de superávit financeiro, não cumpre os requisitos legais para a abertura de créditos adicionais especiais. A ausência de documentação comprobatória da disponibilidade dos recursos compromete a legalidade do ato e sujeita os agentes públicos responsáveis à responsabilização por eventual descumprimento das normas orçamentárias. A abertura de créditos adicionais sem a devida comprovação do superávit financeiro configura uma irregularidade na gestão orçamentária, com potencial para comprometer o equilíbrio das contas públicas e a execução das políticas públicas. Destarte, é imprescindível que a edilidade, por meio de suas comissões permanentes, exija a apresentação de todos os documentos comprobatórios da existência do superávit financeiro alegado, antes de aprovar o Projeto de Lei nº 088/2025. A segurança jurídica das decisões da Casa Legislativa depende da observância estrita das normas orçamentárias e da demonstração inequívoca da legalidade dos atos praticados.

A análise da proposição legislativa em comento se alinha com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64, que exige a comprovação da existência de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais, garantindo a observância dos princípios orçamentários e a legalidade dos atos administrativos.



DA OBSERVÂNCIA IMPERATIVA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

A análise dos Projetos de Lei nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025, encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal, impõe uma avaliação minuciosa à luz dos princípios orçamentários que regem a elaboração, a execução e o controle do orçamento público. Tais princípios, basilares da gestão fiscal responsável, visam assegurar a transparência, a eficiência e a legalidade na alocação dos recursos públicos, prevenindo desvios e garantindo o cumprimento das metas e dos objetivos estabelecidos no planejamento governamental. A observância rigorosa a esses princípios é condição *sine qua non* para a validade jurídica e a eficácia dos instrumentos orçamentários, sob pena de macular a gestão fiscal e expor os agentes públicos às sanções legais cabíveis.

A Carta Magna, em seu artigo 165, §1º, estabelece que a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) devem observar os princípios da anualidade (ou periodicidade), unidade (ou totalidade), universalidade, exclusividade (ou não afetação de receitas), equilíbrio e programação. O princípio da anualidade, consolidado no artigo 34 da Lei nº 4.320/64, impõe que o orçamento seja elaborado e executado em um período de um ano, permitindo o controle e a avaliação periódica das ações governamentais. O princípio da unidade, por sua vez, exige a consolidação de todas as receitas e despesas em um único documento, facilitando a visão global das finanças públicas. A universalidade, conforme o artigo 2º da Lei nº 4.320/64, determina a inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento, vedando a existência de fundos ou operações paralelas que escapem ao controle público. A exclusividade, prevista no artigo 165, §8º, da Constituição Federal, veda a inclusão de despesas estranhas ao orçamento, como dispositivos que criem ou alterem tributos, ou que disponham sobre outras matérias de direito financeiro. O equilíbrio, essencial para a sustentabilidade fiscal, busca a igualdade entre receitas e despesas, evitando o endividamento excessivo e o descontrole das contas públicas, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Por fim, a programação exige o planejamento e a organização das ações governamentais, com a definição de metas, indicadores e resultados esperados, em consonância com o artigo 167, §1º, da Constituição Federal.

À luz dos princípios orçamentários, a inclusão de programas nos anexos do PPA e da LDO, bem como a abertura de créditos adicionais especiais por superávit financeiro,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

devem ser analisadas com cautela. A compatibilidade dos projetos de lei com os princípios da anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, equilíbrio e programação é fundamental para garantir a legalidade e a legitimidade das medidas propostas. A inobservância de qualquer um desses princípios pode comprometer a transparência, o controle e a eficiência da gestão das finanças públicas, configurando, em tese, ato de improbidade administrativa, passível de responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Portanto, as comissões permanentes da Câmara Municipal devem verificar minuciosamente a adequação dos projetos de lei aos princípios orçamentários, solicitando, se necessário, informações complementares e pareceres técnicos que subsidiem a sua decisão.

A necessidade de compatibilidade dos projetos de lei com os princípios orçamentários encontra respaldo no artigo 165, §1º, da Constituição Federal, que estabelece a observância desses princípios na elaboração das leis orçamentárias, assegurando a legalidade e a legitimidade das medidas propostas.

DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

A análise dos Projetos de Lei nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025, encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal, demanda uma apreciação atenta à luz dos princípios constitucionais que regem a matéria orçamentária. Em particular, a presente análise se concentrará na competência privativa do Poder Executivo para a iniciativa de leis que versem sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a abertura de créditos adicionais, conforme delineado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A correta compreensão e aplicação desses dispositivos legais são cruciais para assegurar a validade jurídica dos atos normativos em questão e evitar potenciais questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 165, § 1º, § 2º e § 3º, estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo definirão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tal prerrogativa é reiterada pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, em seu artigo 4º, § 2º, inciso I, explicita que a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre o equilíbrio entre



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

receitas e despesas, bem como sobre critérios e forma de limitação de empenho. A abertura de créditos adicionais, por sua vez, encontra amparo no artigo 167, § 3º, da Constituição, que autoriza a sua utilização para despesas imprevisíveis e urgentes, também por meio de lei. A razão subjacente a essa atribuição exclusiva reside na necessidade de garantir a coerência e a organicidade do planejamento orçamentário, assegurando que as políticas públicas implementadas reflitam as prioridades definidas pelo Poder Executivo, responsável pela gestão das finanças públicas.

Diante do exposto, a análise dos projetos de lei em questão deve considerar, primordialmente, se a iniciativa legislativa partiu do Poder Executivo, em observância ao princípio da separação dos poderes e à competência privativa estabelecida na Constituição Federal. Caso se constate que a proposição legislativa se originou no Poder Legislativo, é imperativo reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade formal, o que comprometeria a validade jurídica dos Projetos de Lei nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025. A estrita observância das normas constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária é condição *sine qua non* para a segurança jurídica dos atos administrativos e para a efetiva implementação das políticas públicas no âmbito municipal.

A competência privativa do Poder Executivo em matéria orçamentária encontra fundamento no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, que atribui a este poder a iniciativa das leis que versam sobre o PPA, a LDO e a LOA, garantindo a coerência e a organicidade do planejamento orçamentário.

DA NECESSÁRIA COMPATIBILIDADE E VINCULAÇÃO ENTRE PPA, LDO E ORÇAMENTO ANUAL

A análise dos Projetos de Lei nº 086/2025, 087/2025 e 088/2025 encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal, demanda uma avaliação cuidadosa da sua conformidade com os instrumentos de planejamento orçamentário, em especial o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A pertinência desta análise reside na necessidade de assegurar a coerência e a continuidade das políticas públicas municipais, evitando a alocação de recursos em projetos que não estejam alinhados com as prioridades e metas estabelecidas no planejamento de médio e curto prazo. A inclusão de novos programas no PPA e na LDO, bem como a



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

abertura de créditos adicionais, deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da anualidade e da programação, sob pena de comprometer a eficácia da gestão orçamentária e a sua capacidade de promover o desenvolvimento socioeconômico local.

A legislação brasileira, em especial a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), estabelece um sistema integrado de planejamento e orçamento, no qual o PPA, a LDO e a LOA se articulam para garantir a eficiência e a transparência na aplicação dos recursos públicos. O PPA, com vigência de quatro anos, define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para o período, servindo de base para a elaboração da LDO e da LOA. A LDO, por sua vez, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA. Esta última, por fim, detalha a previsão de receitas e a fixação de despesas para o exercício financeiro, em consonância com as diretrizes estabelecidas no PPA e na LDO. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, § 2º, Inciso I, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter "metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente". Já 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 compatibilidade entre esses instrumentos é essencial para assegurar a continuidade e a coerência das políticas públicas, evitando a fragmentação e a descontinuidade das ações governamentais.

Diante do exposto, a compatibilidade e a vinculação entre o PPA, a LDO e a LOA representam um pilar fundamental da gestão orçamentária responsável e transparente. A aprovação dos projetos de lei em questão deve ser precedida de uma análise técnica rigorosa, que verifique a sua conformidade com os instrumentos de planejamento orçamentário vigentes. A inclusão de programas ou ações que não guardem relação com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no PPA compromete a eficácia do planejamento orçamentário e a sua capacidade de promover o desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável. A inobservância dos requisitos legais e constitucionais pode acarretar a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, bem como a nulidade dos atos praticados em desconformidade com a legislação. Portanto,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

recomenda-se que as comissões permanentes da Câmara Municipal avaliem cuidadosamente a compatibilidade dos projetos de lei com o PPA, a LDO e a legislação pertinente, a fim de garantir a segurança jurídica e a legitimidade das decisões a serem tomadas.

A vinculação entre o PPA, a LDO e a LOA encontra amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a necessidade de compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento orçamentário, garantindo a eficiência e a transparência na aplicação 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.

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



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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 086/2025, 087/2025 e 088/2025, desde que observados os requisitos legais e regimentais aplicáveis, 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