



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 087/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº109; 110; 111/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Projetos de Lei nº 109/2025, 110/2025 e 111/2025 – Inclusão de programas no PPA e na LDO; abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PROJETOS DE LEI Nº 109, 110 E 111/2025. INCLUSÃO DE PROGRAMAS NO PLANO PLURIANUAL (PPA 2022-2025) E NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO 2025). ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. UTILIZAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. CONFORMIDADE COM O ART. 167, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 43, § 1º, INCISO I, DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64 E LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, OBSERVADAS AS FORMALIDADES LEGAIS.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico sobre os Projetos de Lei nº 109, 110 e 111/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhados pela Presidência da Câmara Municipal para análise e emissão de parecer.

O Projeto de Lei nº 109/2025 visa "AUTORIZAR O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL INCLUIR NOS ANEXOS DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2022-2025, LEI Nº 2259/2021, O PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA URBANA E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS". Este projeto busca incorporar uma nova iniciativa de médio prazo ao planejamento governamental, essencial para o desenvolvimento municipal.



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

O Projeto de Lei nº 110/2025, por sua vez, propõe "INCLUIR NA LEI Nº 2831/2024 E NOS SEUS RESPECTIVOS ANEXOS - LDO PARA 2025, O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS". Este PL tem como objetivo alinhar as diretrizes orçamentárias anuais com as novas prioridades de gestão, garantindo a previsão de recursos para o programa em questão.

Por fim, o Projeto de Lei nº 111/2025 "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ABRIR CRÉDITOS ADICIONAL ESPECIAL POR SUPERAVIT FINANCEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". Este projeto visa a abertura de um crédito adicional especial no valor total de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), destinado à implementação de projetos de saneamento básico. A proposição fundamenta a abertura do crédito na existência de Superávit Financeiro do Exercício Anterior, conforme previsto no Art. 167, Inciso V, da Constituição Federal e no Art. 43, § 1º, Inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64, e no Art. 43, §2º da Lei Complementar nº 101/2000.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos Projetos de Lei nº 109, 110 e 111/2025 exige a compreensão de conceitos fundamentais do Direito Financeiro e Orçamentário brasileiro, bem como a verificação de sua conformidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, em especial a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/64 (que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Do Objeto dos Projetos de Lei: Inclusão de Programas no PPA e LDO e Abertura de Crédito Adicional Especial

O cerne dos Projetos de Lei em análise reside na adequação do planejamento orçamentário municipal a novas demandas e na autorização para a abertura de um Crédito Adicional Especial. O Projeto de Lei nº 109/2025 busca incluir o "Programa de Infraestrutura Urbana" nos anexos do Plano Plurianual (PPA 2022-



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

2025), Lei nº 2259/2021. O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. A inclusão de um novo programa ou atividade no PPA é crucial para garantir a conformidade do gasto com o planejamento estratégico do município, conforme o Art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 110/2025, por sua vez, visa a inclusão do "Programa de Modernização da Gestão Pública" na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025, Lei nº 2831/2024. A LDO, conforme o Art. 165, § 2º, da Constituição Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A inclusão de um programa na LDO é um passo fundamental para que ele possa ser contemplado na LOA e, consequentemente, ter sua execução orçamentária viabilizada.

Já o Projeto de Lei nº 111/2025 propõe a abertura de um Crédito Adicional Especial. Os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas que se fazem necessárias durante o exercício financeiro. Eles representam uma flexibilização do orçamento, permitindo que o Poder Executivo atenda a demandas urgentes ou supervenientes, desde que observadas as condições e limites legais.

Do Sistema Orçamentário Brasileiro: PPA, LDO e LOA

O sistema orçamentário brasileiro é estruturado em três leis principais, que devem guardar compatibilidade e hierarquia entre si, conforme o Art. 165 da Constituição Federal:

Plano Plurianual (PPA): Estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública para um período de quatro anos. É o instrumento de planejamento estratégico.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Ela faz a ponte entre o PPA e a LOA.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, detalhando a aplicação dos recursos.

A inclusão de novos programas no PPA e na LDO, como proposto pelos PLs nº 109 e 110/2025, é um procedimento legítimo e necessário para a atualização e adequação do planejamento governamental às novas realidades e prioridades, desde que respeitada a compatibilidade entre os instrumentos e as normas de finanças públicas.

Da Inclusão de Programas no PPA (PL nº 109/2025)

A inclusão do "Programa de Infraestrutura Urbana" nos anexos do PPA 2022-2025 é um ato de gestão que reflete a necessidade de adaptar o planejamento de médio prazo a novas demandas sociais e prioridades administrativas. A Constituição Federal, em seu Art. 165, § 1º, estabelece o PPA como o instrumento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, regional e setorial. Embora o PPA seja plurianual, sua alteração é possível e, muitas vezes, necessária para garantir a flexibilidade e a capacidade de resposta do governo a cenários dinâmicos. A Lei nº 4.320/64, em seu Art. 10, prevê que a abertura ou aumento de crédito depende de lei específica, o que se aplica, por analogia, à inclusão de programas que implicarão despesas futuras. A iniciativa do Poder Executivo, submetida à apreciação do Poder Legislativo, está em consonância com a competência privativa do Chefe do Executivo para propor leis orçamentárias, conforme a Lei Orgânica Municipal.

Da Inclusão de Programas na LDO (PL nº 110/2025)

A proposta de inclusão do "Programa de Modernização da Gestão Pública" na LDO para 2025 é fundamental para que este programa possa ser efetivamente contemplado na LOA do próximo exercício. A LDO, conforme o Art. 165, § 2º, da Constituição Federal, estabelece as metas e prioridades da administração pública, orientando a elaboração da LOA. É imperativo que qualquer novo programa ou ação que se pretenda executar no próximo exercício financeiro esteja previsto na LDO, garantindo a coerência entre o planejamento de médio prazo (PPA), as diretrizes anuais (LDO) e a execução orçamentária (LOA). A Lei de Responsabilidade Fiscal



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

(LC 101/2000), em seu Art. 4º, exige que a LDO contenha, entre outros, o demonstrativo de metas anuais e a avaliação dos riscos fiscais, bem como a previsão de despesas de capital. A inclusão de um novo programa na LDO deve, portanto, ser acompanhada da devida justificativa e do impacto orçamentário-financeiro, conforme o Art. 16 da LRF, para assegurar a responsabilidade na gestão fiscal.

Dos Créditos Adicionais e Suas Espécies (PL nº 111/2025)

A Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, em seu Art. 41, classifica os créditos adicionais em três espécies:

Suplementares: Destinados a reforçar dotação orçamentária já existente, mas que se mostrou insuficiente.

Especiais: Destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na LOA. É o caso do presente Projeto de Lei, que busca criar uma dotação para o projeto de saneamento básico.

Extraordinários: Destinados a despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

O Projeto de Lei nº 111/2025, ao propor a abertura de um "Crédito Adicional Especial", está em consonância com a classificação legal, uma vez que a despesa com o saneamento básico, embora relevante, não estava previamente contemplada na LOA com dotação específica.

Das Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais Especiais

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 167, Inciso V, estabelece que "a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes" é vedada. Este dispositivo constitucional impõe duas condições essenciais para a abertura de créditos adicionais: a autorização legislativa (que o presente Projeto de Lei busca obter) e a indicação dos recursos correspondentes.

A Lei nº 4.320/64, em seu Art. 43, § 1º, detalha as fontes de recursos que podem ser utilizadas para a abertura de créditos adicionais, dentre as quais se destacam, para o caso em tela:

I - O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior: O superávit financeiro ocorre quando o ativo financeiro supera o passivo



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

financeiro, acrescido dos créditos adicionais abertos com superávit do exercício anterior e das operações de crédito a eles vinculadas. É um saldo positivo de recursos que não foram utilizados no exercício anterior e que podem ser reprogramados. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em seu Art. 43, § 2º, reforça que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior é uma fonte válida para a abertura de créditos adicionais, desde que devidamente comprovado.

O Projeto de Lei nº 111/2025 expressamente indica que os recursos para a cobertura do crédito adicional especial são oriundos de "Superávit Financeiro do Exercício Anterior", citando o Art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964. A discriminação da fonte e do valor correspondente demonstra a observância do requisito de indicação dos recursos, conforme exigido pela Constituição e pela Lei nº 4.320/64.

Da Compatibilidade com a Legislação Orçamentária e a LRF

A inclusão dos programas no PPA e na LDO, bem como a abertura do crédito adicional especial, devem estar em plena conformidade com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). A LRF exige transparência, planejamento e controle rigoroso das contas públicas. O Art. 16 da LRF estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A Mensagem que acompanha os Projetos de Lei deve reiterar a justificativa para as inclusões e a abertura do crédito, destacando a necessidade de atender despesas essenciais para a infraestrutura e gestão do município, sempre em observância aos preceitos legais e constitucionais que regem a matéria orçamentária.

Da Finalidade Pública e Detalhamento da Despesa



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Os Projetos de Lei demonstram a finalidade pública das ações propostas. A inclusão de programas de infraestrutura urbana e modernização da gestão pública, bem como a destinação de recursos para saneamento básico, são medidas que visam diretamente a melhoria da qualidade de vida dos municípios e a eficiência da administração. O detalhamento da destinação do crédito adicional, especificando a área de atuação (saneamento básico), é essencial para a transparência e o controle da aplicação dos recursos públicos, permitindo que o Poder Legislativo e a sociedade acompanhem a execução orçamentária e a efetivação das obras e serviços.

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

Diante do exposto, e com base na análise dos Projetos de Lei nº 109, 110 e 111/2025 e da legislação pertinente, esta Procuradoria Jurídica opina pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE das proposições.

Os Projetos de Lei nº 109, 110 e 111/2025 atendem aos requisitos formais e materiais exigidos pela Constituição Federal, pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para a inclusão de programas no PPA e na LDO, bem como para a abertura de créditos adicionais especiais, indicando a fonte de recursos e a destinação específica da despesa, além de buscar a compatibilidade com o planejamento de médio e curto prazo do município.



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.

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

Paranatinga-MT, 03 de junho 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