



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Parecer Jurídico 57/2025
11 de Setembro de 2.025

1

1. RELATÓRIO

O presente parecer tem por objeto a análise do **Projeto de Lei nº 035/2025**, que "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Querência/MT, para o Exercício Financeiro de 2026", encaminhado pelo Prefeito Municipal, Sr. Gilmar Reinoldo Wentz, à Câmara Municipal de Querência em 05 de setembro de 2025.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2026 estima a receita e fixa a despesa do Município em **R\$ 284.000.000,00 (Duzentos e Oitenta e Quatro Milhões de Reais)**. O orçamento compreende o Orçamento Fiscal (R\$ 201.374.500,00) e o Orçamento da Seguridade Social (R\$ 82.625.500,00), abrangendo todas as entidades do Município.

O documento é composto pelo texto do Projeto de Lei propriamente dito (páginas 51 a 54) e diversos anexos e quadros demonstrativos, a saber:

- Anexo 6 (Consolidado) – Detalhamento de Programas de Trabalho por Órgão e Unidade (páginas 4 a 34).
- Anexo 7 (Consolidado) – Demonstração de Funções e Subfunções, Programas por Projetos e Atividades (páginas 35 a 39).
- Anexo 8 (Consolidado) – Demonstração da Despesa por Funções, Subfunções e Programas Conforme Vínculo com os Recursos (páginas 40 a 44).
- Anexo 9 (Consolidado) – Demonstração da Despesa por Órgão e Funções (páginas 45 a 50).
- Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Função do Governo (página 55).
- Demonstração da Receita e Despesa Segundo Categorias Econômicas (Anexo 1 da Lei nº 4.320/64) (página 56).
- Demonstração da Receita por Categoria Econômica (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (páginas 57 a 69).
- Demonstração da Natureza de Despesa – Consolidação Geral (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (páginas 70 a 71).
- Quadro Discriminativo da Receita por Fontes e Respectivas Legislações (páginas 72 a 89).
- Quadro das Dotações por Órgão do Governo e da Administração (páginas 90 a 91).
- Programa Anual de Trabalho do Governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços (páginas 93 a 99).
- Demonstrativo da Evolução da Receita e Despesa (página 100).
- Unidade Administrativa segundo a Finalidade (Parágrafo Único do Art. 22 da Lei 4.320/1964) (páginas 101 a 106).

O documento também apresenta declarações do Prefeito Municipal sobre a ausência de:

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

2

- Quadro Demonstrativo da Receita e Planos de Aplicação dos Fundos Especiais (página 92).
- Demonstrativo Regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (página 107).
- Anexo Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que integra a LDO (exigido dos municípios com mais de 50.000 hab. ou que não tenham formalizada a opção a que se refere o art. 63 da LRF) (página 108).
- Concessão de Renúncias de Receita e Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (página 109).

2. ANÁLISE

O Projeto de Lei nº 035/2025 e seus anexos demonstram uma estrutura que busca seguir as exigências da Lei Federal nº 4.320/1964 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

- **Estrutura e Clareza:** O texto do Projeto de Lei é conciso e apresenta os elementos essenciais de uma lei orçamentária: estimativa de receita, fixação de despesa e disposições gerais. Os anexos fornecem o detalhamento necessário, organizados por categorias econômicas, funções, subfunções e órgãos, o que facilita a compreensão e a fiscalização.
- **Conformidade com o Regimento Interno:** O *Regimento Interno* da Câmara Municipal de Querência, em seu Art. 307 e seguintes, estabelece o rito para a legislação orçamentária. O Projeto foi encaminhado pelo Poder Executivo, conforme a iniciativa privativa, e sua estrutura geral está alinhada com as expectativas para um PLOA.
- **Autorização para Créditos Suplementares:** O Art. 6º do PLOA autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares por anulação de dotação, até o limite de 20% da despesa total fixada. Esta é uma prática comum e permitida, desde que respeitadas as prescrições constitucionais e a Lei nº 4.320/1964. Ao conceder ao Executivo a autorização para remanejar até 20% da despesa total por conta própria sem nova e específica autorização legislativa, o Art. 6º pode ser visto como uma delegação de poder excessiva. Isso reduz o controle direto do Legislativo sobre a execução orçamentária, permitindo que o Executivo altere significativamente as prioridades originalmente aprovadas sem a necessidade de um novo crivo legislativo ou debate público. Tal medida pode ameaçar a autonomia do Poder Legislativo e à sua Função Típica de fiscalizar o Poder Executivo.
- **Autorização para Operações de Crédito:** O Art. 7º autoriza a realização de operações de crédito até o limite fixado pelas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 do Senado Federal, observando os limites da LRF. Esta

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

3

disposição é tecnicamente correta, pois a autorização para endividamento deve vir da lei orçamentária e respeitar os limites estabelecidos pelo Senado Federal. Operações de crédito, por definição, são dívidas. Elas implicam em custos financeiros, juros, amortização, que deverão ser pagos pelas futuras gestões e, em última instância, pela população através dos impostos. Um endividamento excessivo, mesmo que dentro dos limites legais, pode comprometer seriamente o orçamento futuro do município. A função do Poder Legislativo não é apenas aprovar o orçamento, mas também autorizar e fiscalizar as ações do Executivo, incluindo a contratação de dívidas e a destinação desses recursos. A LOA, aprovada após audiências públicas e debates, deve refletir estas prioridades da sociedade. Inobstante o dispositivo remeta a limites federais, ele, por si só, não especifica para quais projetos ou programas específicos as operações de crédito serão destinadas. Se a Lei Orçamentária Anual não detalhar quais investimentos serão financiados e com quais operações de crédito, a autorização no Art. 7º pode se tornar um "cheque em branco" para o Poder Executivo usar da maneira que ele entender conveniente, reduzindo drasticamente o controle sobre a finalidade e a oportunidade de cada empréstimo

- **Utilização de Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação:** O Art. 8º permite a utilização de superávit financeiro e excesso de arrecadação apurados no exercício, até o limite de 100%, para reajustar custos de atividades e projetos. Esta flexibilidade é importante para a gestão, desde que os recursos sejam efetivamente assegurados.
- **Transferências à Câmara Municipal:** O Art. 9º garante que as transferências financeiras à Câmara Municipal estarão disponíveis até o dia 20 de cada mês. Esta previsão está em consonância com o Art. 105 da *Lei Orgânica LOM 2023*, que determina a entrega dos recursos do duodécimo até o dia vinte de cada mês.
- **Flexibilidade na Execução Orçamentária:** O Art. 11º do PLOA permite que as alterações orçamentárias até o nível de modalidade de aplicação e/ou fontes de recursos das despesas aprovadas possam ser modificadas por decreto do Poder Executivo, desde que verificada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito. O Art. 11º do PLOA, permite a modificação de dotações por decreto executivo em caso de inviabilidade, pode ser questionada à luz do Art. 167, VI da CF/88 e Art. 104, VI da LOM, que exigem "prévia autorização legislativa" para transposição, remanejamento ou transferência de recursos. A jurisprudência tende a ser restritiva quanto à delegação de tal poder ao Executivo sem expressa e específica autorização legislativa para cada caso ou tipo de movimentação. Um decreto genérico pode ser considerado inconstitucional por usurpação de competência do Legislativo.

Constitucionalidade

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

4

- **Iniciativa Privativa:** O Projeto de Lei nº 035/2025 foi encaminhado pelo Prefeito Municipal, Sr. Gilmar Reinoldo Wentz, o que está em conformidade com o Art. 102 da LOM e o Art. 165 da CF/88, que atribuem ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa das leis orçamentárias.
- **Princípios Orçamentários:**
 - **Anualidade:** O PLOA se refere ao exercício financeiro de 2026, respeitando o princípio da anualidade.
 - **Unidade/Universalidade:** O projeto abrange todos os orçamentos (Fiscal e Seguridade Social) e todas as entidades da administração direta e indireta, o que está em consonância com os princípios da unidade e universalidade.
 - **Exclusividade:** O PLOA, em seu texto principal, se atém à estimativa de receita e fixação de despesa, sem incluir matéria estranha à previsão orçamentária, o que atende ao princípio da exclusividade.
- **Vedações Constitucionais (CF/88, Art. 167 e LOM, Art. 104):**
 - **Vinculação de Receitas:** Não há indícios no texto principal do PLOA de vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, fora das exceções constitucionais.
 - **Transposição, Remanejamento ou Transferência de Recursos:** O Art. 11º do PLOA permite que alterações orçamentárias (transposição, remanejamento ou transferência de recursos) sejam feitas por decreto do Poder Executivo, em caso de inviabilidade técnica, operacional ou econômica. No entanto, o Art. 104, VI da LOM veda expressamente "a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**". Esta disposição do PLOA pode gerar um conflito com a Lei Orgânica Municipal, pois o decreto executivo não se equipara à prévia autorização legislativa para essas movimentações. A LOM exige que a autorização legislativa seja prévia, o que um decreto posterior não supre.

Legalidade

- **Prazos de Envio:** O PLOA 2026 foi encaminhado em 04 de setembro de 2025. A *Lei Complementar Municipal nº 98/2017*, em seu Art. 4º, estabelece que o PLOA deve ser encaminhado até 2,5 meses antes do encerramento do exercício financeiro. O envio em setembro (4 meses antes do final do exercício) está em conformidade com o prazo estabelecido.
- **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):**
 - **Previsão de Receitas:** O PLOA apresenta a estimativa de receitas detalhada por categoria econômica e fonte. O Demonstrativo da

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Evolução da Receita e Despesa (página 100) mostra a evolução da receita nos últimos anos e a previsão para 2026. Contudo, não detalha a metodologia de cálculo das projeções, elementos exigidos pelo Art. 12 da LRF.

5

- o **Despesas com Pessoal:** A LRF estabelece limites para as despesas com pessoal. Para os Municípios, o limite global é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) (LRF, Art. 19, III).
 - A Receita Corrente Líquida (RCL) para 2026, conforme o Sumário Geral da Receita por Fontes (página 55), é calculada como Receitas Correntes (R\$ 286.756.000,00) menos Deduções da Receita (R\$ 29.258.000,00), resultando em **R\$ 257.498.000,00**.
 - A despesa total com pessoal e encargos sociais fixada para 2026 é de **R\$ 146.074.000,00** (página 52).
 - O percentual da despesa com pessoal em relação à RCL é de R\$ 146.074.000,00 / R\$ 257.498.000,00 $\approx$ **56,73%**. Este percentual está **dentro do limite de 60%** estabelecido pela LRF para o Município.
 - No entanto, a LRF (Art. 20, III) também estabelece limites para o Legislativo (6% da RCL) e o Executivo (54% da RCL). O PLOA não apresenta um detalhamento explícito das despesas com pessoal por Poder, o que impede a verificação direta da conformidade com esses limites específicos dentro do próprio documento. A despesa total da Câmara Municipal é de R\$ 12.408.000,00 (página 45), mas não é especificado quanto desse valor é destinado a pessoal. Para uma fiscalização completa, seria necessário um detalhamento adicional por parte do Executivo ou da própria Câmara.
- o **Reserva de Contingência:** O PLOA prevê uma Reserva de Contingência de R\$ 20.040.000,00 (página 52), em conformidade com o Art. 5º, III da LRF.
- o **Renúncia de Receita e Despesas de Caráter Continuado:** O Prefeito declarou (página 109) que "nesta data não foi concedida Renúncias de Receita e o Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado". Esta declaração é importante para a conformidade com os Arts. 14 e 17 da LRF.
 - o **Anexo de Metas Fiscais da LDO:** A declaração na página 108 afirma que o "Anexo Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que integra a LDO" não é exigido para o Município, pois se aplica a municípios com mais de 50.000 habitantes ou que não tenham formalizado a opção do Art. 63 da LRF.

Competência Municipal

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

A elaboração do PLOA é uma competência municipal, conforme a LOM, Art. 14, e a Câmara Municipal tem a competência para votar o orçamento anual (LOM Art. 55), e o projeto apresentado está dentro dessa esfera de atuação.

6

3. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS

O Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 foi acompanhado de uma vasta gama de anexos e demonstrativos, o que é louvável e facilita a análise. No entanto, algumas observações importantes devem ser feitas:

- **Documentos Faltantes/Observações:**

- **Detalhe de Pessoal por Poder:** Embora o limite global de pessoal esteja dentro da LRF, o PLOA não apresenta o detalhamento das despesas com pessoal por Poder (Legislativo e Executivo) de forma explícita, o que é necessário para a verificação dos limites específicos do Art. 20 da LRF (6% para o Legislativo e 54% para o Executivo). Seria ideal que este detalhamento fosse incluído nos anexos orçamentários.
- **Metodologia de Estimativa de Receita:** Embora a evolução da receita seja apresentada, a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas para a estimativa da receita não são detalhadas no documento, conforme exigido pelo Art. 12 da LRF.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 035/2025 apresenta uma estrutura robusta e em grande parte aderente aos preceitos legais e constitucionais que regem o orçamento público. No entanto, foram identificados pontos que merecem especial atenção por parte dos membros desta Casa Legislativa, notadamente os artigos que tratam da autorização de créditos suplementares (Art. 6º), das operações de crédito (Art. 7º) e, de forma mais contundente, da flexibilidade na execução orçamentária via decreto (Art. 11º).

A redação do Art. 6º e do Art. 7º, embora comum, pode ensejar uma delegação excessiva de poder ao Executivo, comprometendo a fiscalização e o controle do Legislativo sobre as prioridades e o endividamento do município.

Já o Art. 11º, ao permitir alterações orçamentárias por decreto, contraria diretamente o Art. 167, VI, da Constituição Federal e o Art. 104, VI, da Lei Orgânica Municipal, constituindo uma usurpação de competência legislativa que, caso não seja corrigida, pode levar à nulidade de atos posteriores e a questionamentos judiciais.

Recomenda-se, portanto, que a Câmara Municipal de Querência, no exercício de sua função constitucional e legal de fiscalização e autorização, promova emendas ao Projeto de Lei nº 035/2025 para:

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

1. **Rever o Art. 6º**, estabelecendo limites percentuais para créditos suplementares que preservem a prerrogativa legislativa de controle sobre a execução orçamentária, ou exigindo nova e específica autorização em casos de grandes remanejamentos.

2. **Detalhar o Art. 7º**, vinculando a autorização de operações de crédito a programas e projetos específicos, com previsão de fiscalização e prestação de contas transparentes, para evitar um "cheque em branco" e garantir a destinação dos recursos em consonância com as prioridades da sociedade.

3. **Suprimir ou adequar o Art. 11º**, garantindo que qualquer transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários seja precedida da necessária e expressa autorização legislativa, conforme exigem a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

4. **Solicitar** ao Poder Executivo o detalhamento da metodologia de estimativa de receitas e das despesas com pessoal por Poder (Executivo e Legislativo), para que a fiscalização da LRF possa ser plena e transparente.

5. **Solicitar** ao Poder Executivo o detalhamento das despesas com pessoal por Poder (Legislativo e Executivo).

A aprovação de um orçamento que esteja em plena conformidade com os princípios da legalidade, constitucionalidade e transparência é essencial para a boa gestão pública e para a segurança jurídica dos atos municipais, fortalecendo a credibilidade do Poder Legislativo perante a comunidade de Querência.

Relembrando que não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto as formalidades legais e regimentais.

Este é o parecer s.m.j

Kelly Cristina Rosa Machado
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39