



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 091/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº115; 116; 117/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: Projetos de Lei nº 115/2025, 116/2025 e 117/2025 – Inclusão de programas no PPA e na LDO; abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROJETOS DE LEI MUNICIPAIS Nº 115/2025, Nº 116/2025 E Nº 117/2025. SOLICITAÇÃO DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. UTILIZAÇÃO DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMO FONTE DE RECURSO. ALTERAÇÕES NO PLANO PLURIANUAL (PPA), NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). DESPESAS COM MANUTENÇÃO E ATIVIDADES DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (FMT) – 70%. VALOR TOTAL: R\$ 2.430.120,00. CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI FEDERAL Nº 4.320/64. NECESSIDADE DE COERÊNCIA COM OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. PARECER FAVORÁVEL À LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE, CONDICIONADO À OBSERVÂNCIA DOS TRÂMITES LEGAIS E ORÇAMENTÁRIOS.

RELATÓRIO

Recebemos, nesta Procuradoria Jurídica, em 13/06/2025 às solicitação para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade e constitucionalidade de três Projetos de Lei de autoria do Poder Executivo Municipal de Paranatinga, todos datados de 09 de junho de 2025, e que visam, de forma interligada, à abertura de crédito adicional especial. Os projetos são os seguintes:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Projeto de Lei nº 115/2025 – PPA: Este projeto tem como objetivo principal autorizar o Poder Executivo Municipal a incluir nos anexos do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, estabelecido pela Lei nº 2259/2021, um programa específico. A iniciativa busca formalizar a base de planejamento para a despesa em questão.

Projeto de Lei nº 116/2025 – LDO: Complementar ao anterior, este projeto visa incluir na Lei nº 2831/2024 e nos seus respectivos anexos – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025 – o mesmo programa que é mencionado no Projeto de Lei nº 115/2025. Isso garante que a despesa esteja em conformidade com as diretrizes e metas fiscais do ano.

Projeto de Lei nº 117/2025 – LOA: Por fim, este projeto autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir o crédito adicional especial, utilizando como fonte de recurso o superávit e o excesso de arrecadação. Este é o ato que efetivamente disponibiliza os recursos para a execução da despesa no orçamento anual.

Todos os Projetos de Lei, conforme se observa nos documentos anexos, têm a mesma destinação e justificativa. O crédito adicional especial proposto é de R\$ 2.430.120,00 (dois milhões, quatrocentos e trinta mil, cento e vinte reais), destinado a cobrir despesas com o Projeto de Atividade 2194 – Manutenção e Atividades dos Recursos do FMT 70%.

As despesas detalhadas nos projetos são as seguintes:

Material de Consumo (código 3390.30.00.00): R\$ 800.000,00

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (código 3390.39.00.00):
R\$ 1.630.120,00

A base legal invocada para a abertura do crédito adicional especial é o Artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal, o Artigo 43, § 1º, inciso II da Lei Federal nº 4.320/64, e a Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT. O órgão responsável pela execução da despesa é a Secretaria Municipal de Transportes (Órgão: 13), sob a Unidade: 001 – Gabinete do Secretário, na Função: 26 – Transporte e Sub Função: 782 – Transporte Rodoviário, e vinculado ao Programa: 0004 – Estrada para todos.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

As justificativas anexas a cada projeto de lei reforçam a necessidade da medida, citando a urgência e a importância da manutenção e atividades dos recursos do FMT para o município.

É neste contexto que se apresenta a presente análise, visando à emissão de parecer sobre a regularidade jurídico-orçamentária dos supracitados Projetos de Lei.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos Projetos de Lei em questão exige uma abordagem multifacetada, considerando a legislação orçamentária e financeira em suas diferentes esferas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A tramitação conjunta e a interdependência desses três projetos demonstram uma preocupação em atender aos requisitos legais para a abertura de um crédito adicional especial.

1. Do Crédito Adicional Especial e sua Natureza Jurídica

Os créditos adicionais representam a flexibilidade orçamentária para ajustar o orçamento anual a situações não previstas ou insuficientemente dotadas. 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, define três tipos de créditos adicionais em seu Artigo 41: suplementares, especiais e extraordinários.

No caso em tela, trata-se de Crédito Adicional Especial, que, segundo o Artigo 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64, é aquele "destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica". Ou seja, eles se destinam a cobrir despesas que não foram contempladas no orçamento original, mas que se tornam necessárias durante o exercício financeiro.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 167, inciso V, estabelece uma regra fundamental do direito financeiro brasileiro: a proibição de "a abertura de



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes". Este dispositivo é crucial, pois exige que a abertura de tais créditos seja chancelada pelo Poder Legislativo através de lei específica e que os recursos que os custearão sejam claramente identificados.

Os Projetos de Lei submetidos à análise, especificamente os Artigos 1º de cada um deles, expressamente autorizam o Executivo Municipal a realizar a abertura de CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL, destinados à cobertura de despesas com Projeto de Atividade, atendendo aos termos do artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal e do Artigo 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64. A menção explícita a esses dispositivos demonstra a intenção de cumprir os ditames constitucionais e legais que regem a matéria.

2. Do Excesso de Arrecadação como Fonte de Recursos

Para a abertura de créditos adicionais, a Lei nº 4.320/64, em seu Artigo 43, § 1º, lista as fontes de recursos que podem ser utilizadas, entre as quais se encontra o excesso de arrecadação, conforme inciso II:

Projeto de Lei 115/2025 - PPA, Artigo 2º

"Para dar cobertura ao crédito adicional especial aberto pelo artigo anterior serão utilizados os recursos oriundos de Excesso de Arrecadação do Exercício Financeiro da Lei do FMT., e Artigo 43, § 1º, inciso II da lei 4.320/1964 e Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT."

O excesso de arrecadação é definido pelo § 2º do Artigo 43 da Lei nº 4.320/64 como o "saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se ainda a tendência do exercício". Em termos práticos, significa que o município arrecadou mais do que o inicialmente previsto em seu orçamento, gerando um superávit que pode ser legalmente utilizado para a abertura de créditos adicionais.

A indicação da "Lei do FMT" (Fundo Municipal de Transporte) como a origem do excesso de arrecadação é um ponto de atenção positivo, pois sugere



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

que os recursos em questão são oriundos de uma fonte específica e que o excedente está sendo realocado para uma finalidade correlata, qual seja, a "Manutenção e Atividades dos Recursos do FMT 70%". Isso reforça a vinculação entre a origem e a aplicação dos recursos.

A referência à Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT, presente em todos os projetos, é igualmente relevante, pois indica que o Poder Executivo está ciente e busca observar o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre a matéria, o que confere maior segurança jurídica à operação.

3. Da Conformidade com o Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, conforme o Artigo 165, § 1º, da Constituição Federal. Nenhuma despesa de capital ou programa de duração continuada pode ser realizada ou ter seus efeitos prolongados para além de um exercício financeiro sem que esteja prevista no PPA.

O Projeto de Lei nº 115/2025 busca justamente a inclusão do programa "0004 – Estrada para todos" e da atividade "2194 – Manutenção e Atividades dos Recursos do FMT 70%" nos anexos do PPA 2022-2025 (Lei nº 2259/2021). A inclusão é vital, pois confere legalidade à despesa sob a perspectiva do planejamento de médio prazo, mesmo que a necessidade de crédito adicional surja de um excesso de arrecadação não previsto. A ausência dessa previsão no PPA tornaria a despesa irregular.

Portanto, o PL 115/2025 demonstra o necessário alinhamento do Poder Executivo com a legislação orçamentária ao buscar a inclusão formal do programa e da atividade no PPA vigente, garantindo que o investimento em transporte seja parte integrante do planejamento estratégico do município.

4. Da Conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme o Artigo 165, § 2º, da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 116/2025, ao propor a inclusão do programa "0004 – Estrada para todos" e da atividade "2194 – Manutenção e Atividades dos Recursos do FMT 70%" na Lei nº 2831/2024, que corresponde à LDO para 2025, garante que a despesa esteja em consonância com as metas e prioridades estabelecidas para o ano. A LDO funciona como um elo entre o PPA e a LOA, traduzindo as diretrizes de longo prazo em metas anuais.

A inclusão do programa e da atividade na LDO é fundamental para que a despesa possa ser executada dentro do arcabouço normativo do orçamento anual. A LDO também estabelece as condições e limites para a abertura de créditos adicionais, e a formalização do programa e atividade em seu texto é um requisito para a regularidade da operação.

5. Da Conformidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estima as receitas e fixa as despesas para um determinado exercício financeiro, conforme o Artigo 165, § 5º, da Constituição Federal. É o instrumento que detalha a aplicação dos recursos públicos e a execução das políticas governamentais.

O Projeto de Lei nº 117/2025 é o que, de fato, autoriza a abertura do crédito adicional especial no âmbito da LOA, permitindo a utilização dos recursos provenientes do excesso de arrecadação. Sem esta lei específica, a despesa, mesmo que justificada e com recursos disponíveis, não poderia ser executada legalmente.

O Artigo 1º do PL 117/2025 repete o detalhamento da despesa, indicando que o crédito será aplicado em "Material de Consumo" (R800.000,00) "(R



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

1.630.120,00), sob a rubrica da Secretaria Municipal de Transportes e do programa "Estrada para todos". A discriminação detalhada da despesa, com a classificação por elemento de despesa, garante a transparência e a correta aplicação dos recursos.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seu Artigo 43, § 1º, inciso II, respalda o uso do excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais, o que é reiterado no Artigo 2º de todos os Projetos de Lei:

Projeto de Lei 117/2025 - LOA, Artigo 2º

"Para dar cobertura ao crédito adicional especial aberto pelo artigo anterior serão utilizados os recursos oriundos de Excesso de Arrecadação do Exercício Financeiro da Lei do FMT., e Artigo 43, § 1º, inciso II da lei 4.320/1964 e Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT."

Este projeto, portanto, é a peça final que integra a nova despesa ao orçamento vigente, assegurando a legalidade da sua execução e a necessária flexibilidade orçamentária para a gestão municipal diante de um superávit de receitas.

6. Da Justificativa e do Detalhamento da Despesa

Cada Projeto de Lei é acompanhado de uma "MENSAGEM" do Prefeito Municipal que serve como justificativa para a proposição. Embora concisas, as justificativas reiteram a necessidade da abertura do crédito adicional especial para atender às despesas com o Projeto/Atividade: "Manutenção e Atividades dos Recursos do FMT 70%".

A inclusão de um detalhamento claro dos elementos de despesa, discriminando "Material de Consumo" e "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica" com seus respectivos valores, é um aspecto positivo. Essa granularidade é fundamental para o controle orçamentário e a transparência na aplicação dos recursos públicos. A especificação dos códigos de elemento de despesa



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

(3390.30.00.00 e 3390.39.00.00) está em conformidade com as classificações contábeis, facilitando a fiscalização e a auditoria.

A coesão entre os três projetos, que repetem a mesma finalidade, valores, fontes e detalhamentos da despesa, reforça a intencionalidade do Poder Executivo em promover uma alteração orçamentária completa e alinhada com todos os instrumentos de planejamento.

7. Aspectos Formais e Processuais

Os projetos foram apresentados na data de 09 de junho de 2025, o que demonstra uma tramitação simultânea para tratar da mesma matéria em diferentes níveis de planejamento orçamentário. Esta abordagem, embora possa parecer repetitiva, é a forma correta de assegurar que a alteração orçamentária esteja devidamente integrada em todos os instrumentos: PPA (planejamento de longo prazo), LDO (diretrizes anuais e prioridades) e LOA (execução orçamentária).

A formalidade das proposições, com a assinatura do Prefeito Municipal, atende aos requisitos de iniciativa para projetos de lei que tratam de matéria orçamentária, que é privativa do chefe do Poder Executivo.

É importante frisar, todavia, que a aprovação destes projetos de lei pela Câmara Municipal deve seguir o devido processo legislativo, incluindo as fases de discussão, emendas (se houver) e votação, conforme o Regimento Interno da Casa Legislativa e a Lei Orgânica Municipal, antes da sanção pelo Prefeito.

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

Diante da análise conjunta dos Projetos de Lei nº 115/2025, nº 116/2025 e nº 117/2025, conclui-se que as propostas apresentam fundamentação jurídica e orçamentária sólida, buscando a conformidade com os princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Federal nº 4.320/64.

A iniciativa do Poder Executivo em propor três projetos de lei distintos, mas interligados, para tratar da abertura de um crédito adicional especial, demonstra um esforço em atender de forma completa e integrada aos requisitos da legislação orçamentária. A inclusão da atividade no PPA e na LDO, antes de sua efetivação na LOA, é um procedimento correto que garante a aderência da despesa ao planejamento estratégico e tático do município.

A utilização do "Excesso de Arrecadação do Exercício Financeiro da Lei do FMT" como fonte de recurso é uma possibilidade legal e amplamente aceita pela doutrina e jurisprudência, desde que devidamente comprovada a sua existência e disponibilidade, e que os recursos sejam formalmente autorizados por lei específica, como proposto nos projetos.

O detalhamento da despesa, com a clara indicação dos elementos e valores, bem como a vinculação ao órgão, função, subfunção e programa específicos, confere a necessária transparência e rastreabilidade à aplicação dos recursos públicos.

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina, salvo melhor juízo, pela legalidade e constitucionalidade dos Projetos de Lei nº 115/2025, nº 116/2025 e nº 117/2025. Recomenda-se a sua aprovação, desde que respeitados os devidos trâmites legislativos na Câmara Municipal.

Contudo, é fundamental ressaltar a importância de que a comprovação do excesso de arrecadação seja cabalmente demonstrada por meio de dados financeiros e contábeis atualizados, e que o Poder Executivo esteja apto a apresentar tais informações à Câmara Municipal, se solicitado, para fins de fiscalização.





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, 13 de junho 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