



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 112/2025, PJ/CM.

PROJETO DE LEI Nº 150; 151; 152/2025

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL.

INTERESSADO: comissões permanentes da câmara municipal de Paranatinga.

ASSUNTO: Análise da Constitucionalidade e Legalidade dos Projetos de Lei nº 150/2025, 151/2025 e 152/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal.

EMENTA

Direito Financeiro e Municipal — Matéria orçamentária — Projetos de lei municipais para: (i) inclusão de programa no PPA 2022-2025 (Lei nº 2.259/2021); (ii) inclusão de programa na LDO 2025 (Lei nº 2.831/2024); (iii) autorização de abertura de créditos adicionais especiais por superávit financeiro e excesso de arrecadação. Exigências dos arts. 165 da Constituição, Lei nº 4.320/1964 (arts. 40 a 43), e Lei Complementar nº 101/2000 (LRF, especialmente arts. 4º, 5º, 12, 16, 17, 48 e 50). Compatibilidade e adequação com o planejamento (PPA-LDO-LOA). Iniciativa legislativa preferencial do Chefe do Poder Executivo. Necessidade de demonstrativos específicos (fontes por destinação, balanço patrimonial, memória de cálculo do excesso, classificação programática e econômica da despesa, impacto orçamentário-financeiro quando couber). Vinculação de receitas e respeito às destinações legais. Possibilidade de aprovação condicionada e de tramitação coordenada. Parecer favorável à juridicidade e regular tramitação, com recomendações e condicionantes.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os seguintes projetos de lei, para emissão de parecer:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

1. Projeto de Lei nº 150/2025: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a incluir nos anexos do Plano Plurianual – PPA 2022-2025, Lei nº 2.259/2021, o programa que menciona e dá outras providências."
2. Projeto de Lei nº 151/2025: "Inclui na Lei nº 2.831/2024 e nos seus respectivos anexos — LDO para 2025, o programa que menciona e dá outras providências."
3. Projeto de Lei nº 152/2025: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir créditos adicional especial por superávit e excesso de arrecadação e dá outras providências."

FUNDAMENTAÇÃO

1) Competência e iniciativa legislativa

- A Constituição Federal (art. 165) estabelece o sistema de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e, por simetria, a doutrina e a jurisprudência reconhecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para proposição e alteração dessas leis no âmbito municipal, ressalvadas as hipóteses de emendas parlamentares dentro dos limites constitucionais e da Lei Orgânica Municipal.

- Os três projetos tratam de matérias típicas do ciclo orçamentário:
 - PL 150/2025: alteração do PPA (inclusão de programa).
 - PL 151/2025: alteração da LDO (inclusão de programa/adequações nos anexos).
 - PL 152/2025: autorização para abertura de créditos adicionais especiais.

- Recomenda-se confirmar formalmente a iniciativa (assinatura) dos projetos: sendo de iniciativa do Poder Executivo, afasta-se vício de iniciativa. Caso algum projeto seja de iniciativa parlamentar, recomenda-se avaliar vício formal, pois em regra o Legislativo não pode deflagrar projeto que altere o PPA e a LDO, salvo emendas admissíveis e nos limites da LOM e da



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

LRF, e desde que não impliquem aumento de despesa sem estimativa e indicação de recursos.

2) Alteração do PPA 2022-2025 (PL 150/2025)

- O PPA é lei de planejamento de médio prazo (art. 165, §1º, CF), e sua alteração por lei específica é admitida. A inclusão de programa é possível desde que:
 - Venha acompanhada de descrição do programa (finalidade, objetivo, público-alvo);
 - Traga indicadores e metas físicas e financeiras mensuráveis;
 - Identifique ações (produtos/entregas), localizadores (subtítulos), prazos e custo estimado;
 - Observe a classificação funcional-programática vigente e a padronização contábil (MCASP/STN).
- Como 2025 é o último exercício do PPA 2022-2025, a inclusão deve ser pragmática e alinhada com a capacidade de execução no exercício, evitando programações inatingíveis ou sem previsão orçamentária na LOA 2025.
- Exigência de compatibilidade/adequação: a LDO e a LOA 2025 devem refletir o novo programa (o PL 151/2025 busca alinhar a LDO; a execução orçamentária, por sua vez, se dará via LOA e, se necessário, crédito adicional do PL 152/2025).

3) Alteração da LDO 2025 (PL 151/2025)

- A LRF (art. 4º) disciplina o conteúdo da LDO, incluindo metas e prioridades, critérios e condições para alterações orçamentárias e anexos de metas fiscais e riscos fiscais.
 - A inclusão do programa na LDO 2025:
 - Deve inseri-lo no rol de metas e prioridades do governo para o exercício, quando for o caso;
 - Deve preservar a consistência com o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e com o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), avaliando se a introdução do programa altera trajetórias de resultado primário/nominal, dívida e/ou riscos contingentes;



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

○ Se o programa implicar despesa obrigatória de caráter continuado, observar os requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF (estimativa de impacto e declaração do ordenador quanto à adequação orçamentária e financeira, bem como a compensação, quando aplicável).

• Técnica legislativa: a lei de alteração da LDO deve especificar com clareza quais anexos e dispositivos estão sendo modificados e de que forma (redação consolidada, quando possível, favorece a transparência).

4) Créditos adicionais especiais (PL 152/2025): pressupostos e fontes

• Conceito e natureza: nos termos dos arts. 40 e 41, II, da Lei nº 4.320/1964, créditos especiais destinam-se a despesas para as quais não haja dotação específica na LOA. Exigem:

- Autorização legislativa por lei;
- Indicação dos recursos correspondentes (art. 43, caput, Lei 4.320/1964);
- Abertura por decreto do Executivo após a lei autorizativa.

• Fontes indicadas no PL 152/2025: superávit financeiro e excesso de arrecadação. Ambos são fontes válidas (art. 43, §1º, I e II, Lei 4.320/1964), observadas as seguintes condições: a) Superávit financeiro do exercício anterior:

○ Deve ser demonstrado por balanço patrimonial encerrado em 31/12 do exercício anterior, por fonte/destinação de recursos.

○ O cálculo do superávit financeiro exige considerar os restos a pagar (processados e não processados) e demais obrigações, conforme MCASP/STN, para apurar o resultado disponível.

○ Se vinculado (fundos, convênios, receitas carimbadas), somente poderá financiar despesas compatíveis com a mesma vinculação finalística. b) Excesso de arrecadação no exercício:

○ Comprovação por memória de cálculo que demonstre a tendência do comportamento da arrecadação (LRF, art. 12, §1º), com base na execução até a data e na projeção realista para o restante do exercício, por natureza de receita e por fonte/destinação.

2



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

○ Deve-se observar que receitas vinculadas só podem reforçar dotações com a mesma destinação.

- Compatibilidade e consistência:

○ Os créditos especiais devem ser compatíveis com o PPA e a LDO (CF, art. 165; LRF, art. 5º combinado com art. 4º). Por isso, recomenda-se que a aprovação do PL 152/2025 seja condicionada à prévia aprovação dos PLs 150/2025 e 151/2025, para evitar dissonância do ciclo de planejamento.

○ Havendo impacto em metas fiscais, a execução deve respeitar os limites e a programação financeira (LRF, arts. 8º a 9º).

- Técnica de formalização no texto legal:

○ A lei deve discriminar a programação orçamentária a ser criada: órgão, unidade, função, subfunção, programa, ação, subtítulo (localizador), categoria econômica, grupo de natureza da despesa (GND), modalidade de aplicação, elemento de despesa e fonte/destinação do recurso, com seus respectivos valores.

○ Recomenda-se anexar quadro(s) detalhando os créditos a abrir e os recursos (por fonte), além dos demonstrativos do superávit financeiro e da memória do excesso de arrecadação.

5) Transparência, documentação e controle

• LRF, art. 48: garantir a transparência da gestão fiscal com ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público, inclusive das leis orçamentárias e seus anexos.

• LRF, art. 50: confiabilidade e integridade dos registros contábeis e relatórios; os demonstrativos que instruem os projetos devem ser consistentes com o SIAFIC/Sistema de Contabilidade adotado.

- Documentos que idealmente devem instruir os projetos:

○ PL 150/2025 (PPA): descrição do programa, objetivos, indicadores, metas físicas/financeiras, ações e custos estimados, compatíveis com a matriz programática vigente.

○ PL 151/2025 (LDO): proposta de alteração dos anexos pertinentes (metas e prioridades, AMF e ARF se afetados), com justificativas.

7



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- PL 152/2025 (créditos especiais):
 - Quadro de detalhamento por unidade/ação/classificação econômica e fonte;
 - Balanço patrimonial de 31/12 do exercício anterior e demonstrativo do superávit financeiro por fonte/destinação;
 - Memória de cálculo do excesso de arrecadação por natureza de receita e por fonte/destinação, com metodologia e série de execução;
 - Quando aplicável, estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 16) e declaração de adequação e compatibilidade com o PPA/LDO/LOA.

6) Ordem de tramitação, condicionantes e redação sugerida

- Ordem recomendada:
 1. Aprovação do PL 150/2025 (PPA),
 2. aprovação do PL 151/2025 (LDO) e, por fim,
 3. aprovação do PL 152/2025 (créditos especiais).
- Condição suspensiva: no PL 152/2025, incluir cláusula condicionando a abertura dos créditos à vigência das alterações do PPA/LDO aprovadas nos PLs 150/2025 e 151/2025.
- Quórum e espécie legislativa: salvo previsão diversa na Lei Orgânica/Regimento, tratam-se de leis ordinárias aprovadas por maioria simples, respeitado o devido processo legislativo.

7) Riscos e cautelas específicas

- Vício de iniciativa: se algum projeto for de iniciativa parlamentar e não emendativo, há risco de inconstitucionalidade formal. Recomenda-se confirmar a iniciativa do Executivo ou, não sendo o caso, adequar.
- Vinculação de receitas: atenção estrita ao uso de superávit/excesso de receitas vinculadas, para despesas compatíveis com a finalidade da vinculação (ex.: saúde, educação, fundos).



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

- Acurácia das projeções: excesso de arrecadação deve apoiar-se em dados robustos; projeções superestimadas podem gerar descumprimento de metas fiscais e responsabilização.
- Despesa continuada: se o programa instituir despesa obrigatória de caráter continuado, aplicar LRF art. 17 (compensação ou demonstração de neutralidade) e art. 16 (impacto).

8) DAS COMISSÕES QUE ANALISAM O PROJETO.

Nos termos do acima delineados compete manifestar nestes Projetos de Leis as seguintes Comissões:

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.

9) CONCLUSÃO

À vista do exposto, no plano jurídico-formal:

1. Projeto de Lei nº 150/2025 (inclusão de programa no PPA 2022-2025 – Lei nº 2.259/2021):

- É juridicamente possível a inclusão de programa no PPA por lei específica.

- **Parecer favorável à juridicidade e regular tramitação, condicionando-se à apresentação dos anexos programáticos (objetivos, indicadores, metas, ações, custos) e à confirmação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

2. Projeto de Lei nº 151/2025 (inclusão de programa na LDO 2025 – Lei nº 2.831/2024):

- É juridicamente possível a adequação da LDO para refletir o novo programa, observando o conteúdo mínimo da LRF e a coerência com os anexos (metas e riscos).

- Parecer favorável à juridicidade e regular tramitação, recomendada a consolidação das alterações nos anexos, com justificativas e, se necessário, atualização do AMF/ARF. Confirmar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

3. Projeto de Lei nº 152/2025 (autorização para abertura de créditos adicionais especiais por superávit financeiro e excesso de arrecadação):

- É juridicamente possível, desde que a lei indique os recursos (Lei 4.320/1964, art. 43), discrimine a programação orçamentária a criar e observe a compatibilidade com o PPA e LDO.

- Parecer favorável à juridicidade e regular tramitação, com as seguintes condições:

- (i) comprovação do superávit financeiro por fonte/destinação com base no balanço patrimonial de 31/12 do exercício anterior;
- (ii) memória de cálculo do excesso de arrecadação por natureza de receita e fonte/destinação, conforme LRF art. 12, §1º;
- (iii) anexos com detalhamento programático e classificação econômica das despesas, por unidade/ação/fonte;
- (iv) cláusula condicionando a abertura dos créditos à prévia vigência das alterações no PPA e LDO (PLs 150/2025 e 151/2025);
- (v) observância das vinculações legais de receitas na alocação das despesas;
- (vi) quando aplicável, estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 16) e atendimento ao art. 17 para despesas obrigatórias de caráter continuado.

Recomenda-se, por fim, tramitação coordenada dos projetos, com priorização do PL 150/2025 e do PL 151/2025, e, na sequência, do PL 152/2025,



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

assegurando-se a coerência do ciclo PPA–LDO–LOA e a plena conformidade com a Lei nº 4.320/1964 e com a Lei Complementar nº 101/2000.

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.

Este é o parecer, salvo melhor juízo das Comissões.

Paranatinga-MT, 22 de agosto 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