



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

PARECER JURÍDICO Nº 116/2025 - PJ

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 159; 160; 161/2025.

Autor: executivo municipal

INTERESSADO: Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

EMENTA: Direito Financeiro e Orçamentário. Municipal. Projetos de lei que: (i) incluem programa no Plano Plurianual PPA 2022-2025; (ii) incluem programa na LDO 2025; e (iii) autorizam a abertura de créditos adicionais especiais por superávit financeiro e excesso de arrecadação. Competência e iniciativa legislativa de simetria com o art. 165 da Constituição. Compatibilidade e consistência entre PPA, LDO e crédito adicional. Requisitos materiais: indicação de fonte de recursos, demonstração do superávit financeiro por fonte, memória do excesso de arrecadação, estimativa de impacto e declaração de adequação (LRF, arts. 16 e 17). Observância da Lei 4.320/1964 (arts. 40 a 43) e das vedações do art. 167, V, da Constituição. Técnica legislativa e sequenciamento da tramitação. Constitucionalidade, legalidade e juridicidade condicionadas ao atendimento dos requisitos fiscais e formais apontados.

RELATÓRIO

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

- Projeto de lei n.º 159/2025: Autoriza o Poder Executivo Municipal a incluir, nos anexos do Plano Plurianual PPA 2022-2025 (Lei n.º 2.259/2021), o programa que menciona, e dá outras providências.
- Projeto de lei n.º 160/2025: Inclui, na Lei n.º 2.831/2024 e nos seus respectivos anexos (LDO para 2025), o programa que menciona, e dá outras providências.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Projeto de lei n.º 161/2025: Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir créditos adicionais especiais por superávit financeiro e por excesso de arrecadação, e dá outras providências.

Os projetos têm por finalidade ajustar o planejamento e a execução orçamentária do exercício de 2025, permitindo a criação de programa e a abertura de dotações específicas para sua implementação. É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência, iniciativa e forma

- Por força do princípio da simetria com o art. 165 da Constituição Federal, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que as alterem (PPA, LDO e LOA), inclusive para inclusão de programas e abertura de créditos adicionais. No plano municipal, essa regra decorre da Constituição, da Lei Orgânica Municipal e da jurisprudência consolidada sobre reserva de iniciativa em matéria orçamentária.

- Os três projetos são, portanto, veiculados por lei ordinária de iniciativa do Executivo, com conteúdo compatível com essa forma. O projeto n.º 161/2025 (crédito adicional especial) depende de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes, sob pena de violação do art. 167, V, da Constituição.

Referências normativas:

- Constituição Federal, art. 165, §§ 1º a 3º (PPA, LDO e LOA) e art. 167, V (vedações).
- Lei n.º 4.320/1964, arts. 40 a 43 (créditos adicionais).
- Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), arts. 4º, 5º, 12, 16 e 17, entre outros.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

**2. Mérito orçamentário: compatibilidade e consistência PPA-LDO-
Crédito**

2.1. Inclusão de programa no PPA (PL 159/2025)

- O PPA estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º). Ainda que esteja em seu último exercício (2025), é juridicamente cabível incluir programa, desde que haja motivação, metas e indicadores claros e compatibilidade com as metas fiscais vigentes.
- Recomenda-se que o projeto e seus anexos explicitem: finalidade do programa, objetivos específicos, indicadores e metas físicas 2025, custo estimado, fontes de financiamento por categoria de fonte, órgãos responsáveis e ações vinculadas. Tal detalhamento garante coerência com a LRF (art. 4º) e com o dever de transparência (LRF, art. 48).

2.2. Inclusão de programa na LDO 2025 (PL 160/2025)

- A LDO orienta a elaboração e execução da LOA, estabelece metas e prioridades, dispõe sobre alterações na legislação tributária, equilíbrio entre receitas e despesas e anexa as metas fiscais e os riscos fiscais (CF, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º).
- Incluir o programa na LDO reforça a consistência e a prioridade para 2025, servindo de ponte entre o PPA e a execução (crédito especial). É adequado que o PL 160/2025 promova, quando necessário, ajustes nos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, demonstrando os efeitos do programa sobre o resultado primário/nominal, endividamento e necessidade de financiamento.

2.3. Crédito adicional especial por superávit financeiro e excesso de arrecadação (PL 161/2025)

- Conceito e exigências: Créditos especiais destinam-se a despesas para as quais não haja dotação específica (Lei 4.320/1964, art. 41,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

II), exigindo autorização legislativa e indicação dos recursos (CF, art. 167, V; Lei 4.320, art. 42 e art. 43).

- Fontes indicadas:

- Superávit financeiro: é a diferença positiva entre ativo financeiro e passivo financeiro, conjugando-se saldos de créditos adicionais transferidos e operações de crédito a eles vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício anterior (Lei 4.320/1964, art. 43, § 2º). Deve ser demonstrado por categoria de fonte de recursos, com respeito às vinculações legais (ex.: saúde, educação, convênios).

- Excesso de arrecadação: saldo positivo entre a arrecadação e a respectiva previsão, considerando a tendência no exercício (Lei 4.320/1964, art. 43, § 3º). Exige memória de cálculo, reestimativa da receita com base em critérios da LRF (art. 12), e respeito às vinculações.

- Requisitos fiscais adicionais:

- LRF, art. 16 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesas sobre adequação e compatibilidade com PPA, LDO e LOA).

- LRF, art. 17 (se houver criação/expansão de despesa obrigatória de caráter continuado, comprovar a origem dos recursos para o período mínimo exigido, com medidas de compensação).

- Compatibilidade com metas fiscais (LRF, arts. 4º e 9º). A abertura do crédito não pode comprometer o cumprimento das metas, devendo vir acompanhada da análise do impacto no resultado primário/nominal.

- Transparência e controle (LRF, arts. 48 e 50): os demonstrativos devem ser publicados e disponibilizados.

- Técnica: A lei pode autorizar a abertura e remeter o ato concreto de abertura ao decreto do Executivo, que detalhará classificações (unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, subtítulo, natureza da despesa e fonte de recursos), nos termos da autorização legislativa.

-



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

3. Sequenciamento da tramitação

- Por técnica e coerência sistêmica, recomenda-se que os PLs 159/2025 (PPA) e 160/2025 (LDO) sejam apreciados e votados anteriormente ao PL 161/2025 (crédito especial), pois a execução de novo programa exige sua previsão no PPA e sua priorização na LDO, sob pena de afronta à consistência intertemporal do planejamento público e, para investimentos, ao art. 45 da LRF (projetos novos só após adequadamente atendidos os em andamento e despesas de conservação).

4. Documentação e comprovações indispensáveis

Para robustecer a legalidade e transparência, sugere-se exigir a juntada dos seguintes documentos aos autos de cada projeto (especialmente ao PL 161/2025):

- Balanço patrimonial de 31/12/2024, com demonstrativo do superávit financeiro por fonte de recursos, deduzidos os passivos financeiros e observadas as vinculações.
- Memória de cálculo do excesso de arrecadação por rubrica de receita, com reestimativa fundamentada nos termos do art. 12 da LRF e comportamento bimestral da arrecadação.
- Declaração do ordenador de despesas e estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 16, §§ 1º e 2º), e, quando aplicável, comprovação de que não se trata de despesa obrigatória de caráter continuado ou, se for, atendimento ao art. 17 da LRF (origem dos recursos e medidas compensatórias).
- Nota técnica contábil e pareceres da unidade de contabilidade e do controle interno, atestando adequação e compatibilidade com metas fiscais e limites legais.
- Minuta de decreto de abertura de crédito (modelo), para conferência da classificação orçamentária e fontes de recursos, facilitando a fiscalização posterior.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Indicação expressa, quando houver recursos vinculados (ex.: saúde, educação, convênios), de que as despesas autorizadas respeitarão a finalidade específica da vinculação.

5. Técnica legislativa e ajustes redacionais

- Recomenda-se adequar a ementa e o caput dos projetos para a forma verbal correta e maior clareza, por exemplo:
 - PL 159/2025: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a incluir, nos anexos do Plano Plurianual PPA 2022-2025 (Lei n.º 2.259/2021), o Programa X, e dá outras providências."
 - PL 160/2025: "Altera a Lei n.º 2.831/2024 (LDO 2025) para incluir o Programa X nos seus anexos e dá outras providências."
 - PL 161/2025: "Autoriza a abertura de créditos adicionais especiais ao Orçamento de 2025, no valor de R\$ [xxx], financiados por superávit financeiro e por excesso de arrecadação, e dá outras providências."
- Cláusulas recomendadas no PL 161/2025:
 - Artigo indicando o valor total e a classificação programática e econômica das dotações (ou autorizando o detalhamento por decreto).
 - Artigo identificando, por fonte, os recursos: "superávit financeiro apurado no balanço de 31/12/2024, por fonte [xx]" e "excesso de arrecadação da receita [rubrica], conforme memória de cálculo anexa".
 - Artigo de vigência e execução, com remissão à LRF e Lei 4.320/1964.
- Evitar matérias estranhas ao objeto (vedação a "contrabando legislativo"); manter unicidade temática em cada projeto.

6. Riscos e vedações a prevenir

- Vício formal por iniciativa: se algum projeto não for de iniciativa do Executivo, haveria risco de inconstitucionalidade formal. Pelo conteúdo



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

apresentado, a fórmula “Autoriza o Poder Executivo Municipal...” indica iniciativa adequada, mas convém confirmar a origem.

- Inobservância do art. 167, V, da Constituição: abertura de crédito especial sem autorização e sem indicação dos recursos correspondentes é vedada.
- Falta de comprovação do superávit financeiro por fonte ou de memória do excesso de arrecadação: risco de responsabilização (LRF) e de nulidade do ato.
- Despesa continuada sem atender ao art. 17 da LRF: risco de violação fiscal.
- Uso de recursos vinculados sem respeitar sua finalidade legal: afronta a normas constitucionais e infraconstitucionais (ex.: MDE, ASPS).
- Comprometimento das metas fiscais: necessário demonstrar neutralidade ou acomodação no Anexo de Metas Fiscais.

6) Das comissões que analisam o projeto.

Os Artigos 67 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paranatinga descreve que:

Art. 67 - *Compete a Comissão de Constituição, Justiça, manifestar-se sobre todas as proposições apresentadas na Casa, especialmente analisando os aspectos constitucionais, legais, formais, materiais e todo o mais que envolva juridicidade da norma posta em análise.*

Art. 68 - *Compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro, especialmente quando for o caso de:*

I - *Plano plurianual;*

II - *Diretrizes orçamentárias;*

III - *Proposta orçamentária;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

IV - Proposições referentes à matéria tributária, abertura de crédito, empréstimo público e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário Municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio Municipal;

V - Proposições que fixem ou aumentem a remuneração dos servidores e que fixem ou atualizem os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretário e dos Vereadores;

VI - Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas de investimentos, exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões;

VII - Receber as emendas à Proposta Orçamentária do Município e sobre elas emitir parecer;

VIII - Emitir pareceres sobre projeto de abertura de crédito;

IX - Determinar auditoria para o exame contábil em documentos públicos ou privados, que interessem ao processo de fiscalização;

X - Efetuar diligências, perícias, vistorias e inspeções, "in loco", atinentes ao objeto da fiscalização;

XI - Prestação de contas do Chefe do Executivo.

Art. 69 - Compete à Comissão de Obras e Serviços Públicos, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre:

I - Denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

II - Opinar em todas as proposições relacionadas com o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município e a projetos relativos a obras municipais.

III - Avaliar e propor política de permissões e concessões, de educação, de fiscalização e de segurança no trânsito, bem como de fiscalização do transporte individual de aluguel, escolar e coletivo.

Art. 70 - Cabe a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Cidadania e Meio Ambiente:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- I - Receber, avaliar e proceder investigações de denúncias relativas às ameaças ou violações de direitos humanos;*
- II - Fiscalizar e acompanhar programas governamentais, relativos à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente;*
- III - Colaborar com entidades não governamentais relativos à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos;*
- IV - Pesquisar e estudar a situação da cidadania, meio ambiente e dos direitos humanos no Município;*
- V - Assuntos educacionais, artísticos, inclusive patrimônio histórico, desportivos e relacionados com a saúde, o saneamento, assistência e previdência social em geral;*
- VI - Sistema municipal de ensino;*
- VII - Concessão de bolsas de estudos com finalidade de assistência à pesquisa tecnológica científica para o aperfeiçoamento do ensino;*
- VIII - Programas de merenda escolar;*
- IX - Preservação da memória da cidade no plano estético, paisagístico, de seu patrimônio histórico e cultural, artístico e arquitetônico;*
- X - Concessão de títulos honoríficos, outorga de honrarias, prêmios ou homenagens a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado serviços ao Município;*
- XI - Serviços, equipamentos e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer voltados à comunidade;*
- XII - Sistema único de saúde e seguridade social;*
- XIII - Vigilância sanitária, epidemiológica e nutricional;*
- XIV - Saúde do trabalhador;*
- XV - Programas de proteção ao idoso, à mulher, à criança, ao adolescente e a portadores de deficiência.*

Art. 71 - As Comissões Permanentes poderão se reunir de forma conjunta para proferir parecer único no caso de proposição que



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

tramita em regime de urgência de tramitação ou sempre que decidir o Plenário.

Nos termos dos artigos acima delineados compete manifestar neste Projeto de Lei 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

À vista do exposto, este parecer é:

1. Pela constitucionalidade formal

- Reconhecida, por simetria com o art. 165 da Constituição, a competência do Chefe do Executivo para propor os projetos e a adequação da forma de lei ordinária.
- Condicionada à confirmação da iniciativa pelo Executivo e à observância da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara.

2. Pela legalidade e juridicidade material

- PL 159/2025 (PPA): Favorável, desde que o programa seja descrito com objetivos, metas, indicadores e custos, com compatibilidade às metas fiscais.
- PL 160/2025 (LDO 2025): Favorável, recomendando-se ajustar os Anexos de Metas e Riscos Fiscais, se houver impacto mensurável.
- PL 161/2025 (Crédito especial): Favorável, condicionada à:
 - Indicação expressa e comprovação do superávit financeiro por fonte (balanço de 31/12/2024) e das memórias do excesso de



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

arrecadação por rubrica, conforme Lei 4.320/1964, art. 43, §§ 2º e 3º, e LRF, art. 12.

- Apresentação da estimativa de impacto e declaração de adequação (LRF, art. 16) e, se aplicável, cumprimento do art. 17 (despesa continuada).
- Demonstração de compatibilidade com as metas fiscais (LRF, arts. 4º e 9º) e parecer do controle interno.
- Respeito integral a vinculações legais das fontes de recursos.

3. Quanto à técnica e ao procedimento legislativo

- Recomenda-se:
 - Sequenciar a votação: primeiro PL 159/2025 (PPA), depois PL 160/2025 (LDO) e, por último, PL 161/2025 (crédito especial).
 - Ajustar a redação das ementas e dos caputs para clareza, correção verbal e precisão técnica.
 - Anexar aos autos todos os demonstrativos e pareceres contábil-fiscais listados neste parecer.

4. Condicionantes e providências prévias

- Exigir a juntada:
 - Do balanço patrimonial de 31/12/2024 com o superávit financeiro por fonte.
 - Das memórias de cálculo do excesso de arrecadação e reestimativa de receita (LRF, art. 12).
 - Das declarações de adequação orçamentária e compatibilidade (LRF, art. 16) e, se for o caso, dos elementos do art. 17.
 - Do parecer do controle interno e da unidade contábil.
 - Da minuta de decreto de abertura, com classificação orçamentária e fontes.

5. Parecer final



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

• Com as ressalvas e condições acima, opina-se pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei n.º 159/2025 e 160/2025, e pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 161/2025, condicionada à comprovação das fontes e à demonstração fiscal previstas na Lei 4.320/1964 e na LRF, bem como aos ajustes redacionais indicados.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

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



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

• Com as ressalvas e condições acima, opina-se pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei n.º 159/2025 e 160/2025, e pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 161/2025, condicionada à comprovação das fontes e à demonstração fiscal previstas na Lei 4.320/1964 e na LRF, bem como aos ajustes redacionais indicados.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança n.º 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Paranatinga-MT, 03 de setembro 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