



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 121/2025 - PJ

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 163; 164; 165/2025.

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 (LEI MUNICIPAL Nº 2.259/2021); (II) INCLUEM O MESMO PROGRAMA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO 2025 (LEI MUNICIPAL Nº 2.831/2024); E (III) AUTORIZAM A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL POR SUPERÁVIT FINANCEIRO E POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO, DESTINADOS AO PROJETO/ATIVIDADE 1330 – CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL PARA CUMPRIMENTO DE METAS NACIONAIS, NO VALOR DE R\$ 1.400.044,00. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO COM PPA E LDO. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E INDICAÇÃO DOS RECURSOS (CF, ART. 167, V; LEI 4.320/1964, ARTS. 41 A 43). REGRAS DA LRF (LC 101/2000), EM ESPECIAL ARTS. 4º, 5º, 16, 17, 48 E 50. RECURSOS POSSIVELMENTE VINCULADOS À SAÚDE: OBSERVÂNCIA DA LC 141/2012 (APLICAÇÃO MÍNIMA E DESTINAÇÃO ESPECÍFICA). CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE CONDICIONADAS À CORRETA INSTRUÇÃO FINANCEIRA POR FONTE, OBSERVÂNCIA DA TÉCNICA LEGISLATIVA (LC 95/1998) E TRANSPARÊNCIA. PARECER PELA REGULAR TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal remeteu 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 163/2025: Autoriza a inclusão, nos anexos do Plano Plurianual – PPA 2022-2025 (Lei nº 2.259/2021), do programa “custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas nacionais”, atinente ao projeto/atividade 1330, no valor de R\$ 1.400.044,00.

2. Projeto de Lei nº 164/2025: Inclui, na Lei nº 2.831/2024 (LDO 2025) e nos seus anexos, o referido programa, para fins de adequação e compatibilidade com as prioridades governamentais do exercício de 2025.

3. Projeto de Lei nº 165/2025: Autoriza a abertura de crédito adicional especial, indicando como fontes superávit financeiro e excesso de arrecadação, e dá outras providências, com a finalidade de suportar a despesa do projeto/atividade 1330 no valor de R\$ 1.400.044,00.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência normativa e iniciativa

- A Constituição Federal (art. 165) estabelece o sistema PPA-LDO-LOA. Por simetria e pelas Leis Orgânicas Municipais, a iniciativa para propor leis que disponham sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais é privativa do Chefe do Poder Executivo.

- Os três projetos têm natureza orçamentária/financeira e guardam coerência com essa iniciativa privativa.

2. Inclusão de programa no PPA (PL nº 163/2025)

- O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo (art. 165, § 1º, CF) que pode ser alterado por lei específica durante a sua vigência, desde que preservada a coerência programática.

- A inclusão de programa ou ação em PPA, especialmente no último ano do ciclo (2025), é juridicamente possível e útil para conferir respaldo



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

programático a ações que demandem dotação nova (especialmente quando não previstas originalmente).

- Exigências recomendáveis:
 - Descrição do programa e da ação (projeto/atividade 1330), produto, meta física, unidade de medida, órgão/unidade responsável, público-alvo e indicadores de resultado;
 - Vinculação à função e subfunção de saúde e alinhamento com o Plano Municipal de Saúde e a Programação Anual de Saúde (LC 141/2012), sobretudo se o financiamento envolver transferências do SUS e cumprimento de metas pactuadas.

3. Inclusão do programa na LDO 2025 (PL nº 164/2025)

- A LDO (art. 165, § 2º, CF; LRF, art. 4º) define metas e prioridades da administração e orienta a elaboração e execução da LOA. A alteração da LDO por lei específica é juridicamente possível durante o exercício, desde que não viole princípios de equilíbrio e metas fiscais.

- Finalidade: assegurar a adequação e compatibilidade entre PPA, LDO e a abertura de crédito especial na LOA, respeitando o encadeamento dos instrumentos de planejamento.

- Observância da LRF:
 - Compatibilidade com as metas fiscais (Anexo de Metas Fiscais);
 - Eventual atualização do Anexo de Riscos Fiscais, se a medida alterar riscos relevantes;
 - Demonstração resumida de impacto na execução (sem prejuízo do art. 16 da LRF, se aplicável).

4. Abertura de crédito adicional especial (PL nº 165/2025)

- Conceito e base legal: crédito especial é aquele destinado a despesas para as quais não haja dotação específica na LOA (Lei 4.320/1964, art. 41, II). Exige:
 - Autorização legislativa prévia e



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Indicação dos recursos correspondentes (CF, art. 167, V; Lei 4.320/1964, art. 43).
- Indicação de recursos (Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º):
 - I – Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, por fonte de recursos;
 - II – Excesso de arrecadação do exercício, com memória de cálculo e demonstrativo por fonte, considerando-se a tendência do exercício (art. 43, §§ 2º e 3º);
 - III – Anulação de dotações (se utilizada);
 - IV – Operações de crédito autorizadas (se utilizada).
- No caso em análise, o PL nº 165/2025 invoca superávit financeiro e excesso de arrecadação. Assim, imprescindível:
 - Apresentar laudo contábil do superávit financeiro do exercício anterior (balanço de 31/12 do ano anterior), por fonte/destinação de recursos, evidenciando disponibilidade líquida para a finalidade proposta;
 - Apresentar demonstrativo do excesso de arrecadação por fonte, com série mensal até a data de referência, projeção para o exercício, deduções legais e memória de cálculo, em conformidade com o art. 43, §§ 2º e 3º, da Lei 4.320/1964 e boas práticas do MCASP/STN;
 - Segregar, no texto legal ou em anexo, o montante a ser coberto por superávit e o montante por excesso, cada qual por fonte específica, evitando mistura indevida de fontes e garantindo rastreabilidade.

5. Vinculação setorial e regras da saúde

- Sendo a despesa destinada a “custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas nacionais”, há forte probabilidade de se tratar de recursos vinculados ao SUS (transferências fundo a fundo, incentivos, etc.).
- Exigências correlatas:





ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Identificar claramente a fonte/destinação de recursos (ex.: transferências federais/estaduais em saúde), a natureza da despesa (em regra, Despesas Correntes, grupo de natureza GND 3 – outras despesas correntes, conforme classificação vigente) e a modalidade de aplicação, quando aplicável;

- Observar a aplicação mínima em saúde prevista na LC 141/2012 (para municípios, no mínimo 15% da base de cálculo), assegurando que a abertura do crédito e a execução reforcem, e não fragilizem, o cumprimento do piso;

- Conformidade com o Plano Municipal de Saúde, a Programação Anual de Saúde, o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e o Relatório Anual de Gestão (RAG), além de deliberações do Conselho Municipal de Saúde, quando pertinentes.

6. Adequação orçamentária e financeira (LRF, arts. 16 e 17)

- Se a medida implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, é recomendável constar:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois seguintes (art. 16, I, LRF);

- Declaração do ordenador de despesas sobre adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA e LDO (art. 16, II, LRF).

- Caso a despesa se caracterize como obrigatória de caráter continuado, deverão ser observados os requisitos do art. 17 da LRF (compensações permanentes, entre outros). Se o crédito se destinar a custeio pontual não continuado, registra-se essa natureza na instrução.

7. Transparência, controle e contabilidade (LRF, arts. 48, 48-A e 50)

- Os projetos e seus anexos, inclusive demonstrativos de superávit e excesso de arrecadação por fonte, devem ser disponibilizados em tempo real no Portal da Transparência, de forma clara e acessível.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Na execução, as notas de empenho devem referenciar a fonte/destinação correta e o programa/ação 1330, garantindo a rastreabilidade contábil e o cumprimento de metas do setor saúde.

8. Técnica legislativa (LC 95/1998)

- Recomenda-se:
 - Ementa precisa e objetivo definido;
 - Artigo 1º com a autorização/inclusão e remissão aos anexos onde constem os detalhes;
 - Artigo com a indicação das fontes de recursos, por valores e por códigos de fonte/destinação, quando possível;
 - Cláusula de vigência e, se necessário, de execução “na data de sua publicação”;
 - Anexos contendo programação detalhada: unidade orçamentária, programa, ação (projeto/atividade 1330), produto, meta, categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação, elemento, fonte/destinação de recursos e valor.

9. Emendas parlamentares e limites

- Em razão da iniciativa privativa do Executivo em matéria orçamentária, emendas parlamentares devem observar:
 - A não criação de novas despesas sem a devida indicação da fonte compatível e sem violar a estrutura programática proposta;
 - A compatibilidade com PPA/LDO/LOA e com os limites da LRF;
 - A vedação de aumento de despesa de pessoal sem atender às regras específicas da LRF (não parece ser o caso aqui, por se tratar de custeio assistencial).

10. Síntese de constitucionalidade e legalidade



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Constitucionalidade formal: presente, por se tratar de iniciativa do Chefe do Executivo em matéria orçamentária e por haver lei específica para PPA/LDO/crédito especial.
- Constitucionalidade material: presente, desde que os créditos respeitem a autorização legislativa e a indicação de recursos (CF, art. 167, V).
- Legalidade: condicionada à comprovação efetiva de superávit financeiro por fonte (balanço do exercício anterior) e de excesso de arrecadação por fonte (memória de cálculo), bem como à fidelidade às vinculações do setor saúde e às demais exigências da LRF e da Lei 4.320/1964.

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;*

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;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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:*

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;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- 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 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:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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

1. Quanto ao PL nº 163/2025 (inclusão no PPA 2022-2025)

- Opina-se favoravelmente, por se tratar de medida compatível com o art. 165, § 1º, da CF e com a necessidade de alinhamento programático para suportar a abertura de crédito especial.
- Recomendação: assegurar, em anexo, a descrição completa do programa e da ação 1330 (produto, meta física, indicadores, órgão responsável) e o alinhamento com instrumentos de gestão da saúde (Plano Municipal de Saúde e PAS).

2. Quanto ao PL nº 164/2025 (inclusão na LDO 2025)

- Opina-se favoravelmente, pois a inclusão na LDO reforça a adequação e compatibilidade necessárias para a execução em 2025 (LRF, art. 4º).
- Recomendação: verificar a compatibilidade com metas fiscais e, se necessário, atualizar anexos pertinentes (metas e riscos), resguardando o equilíbrio fiscal.

3. Quanto ao PL nº 165/2025 (abertura de crédito adicional especial)

- Opina-se favoravelmente, condicionando-se a aprovação à correta instrução técnico-financeira exigida pela CF e pela Lei 4.320/1964, em especial:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- o a) Laudo contábil de superávit financeiro do exercício anterior, por fonte/destinação de recursos;
- o b) Demonstrativo e memória de cálculo do excesso de arrecadação por fonte, com projeções e deduções legais;
- o c) Segregação, por fonte, dos montantes que cobrirão o crédito, com identificação da fonte vinculada ao setor saúde quando couber;
- o d) Anexos com a programação orçamentária detalhada (unidade orçamentária, programa, ação 1330, categoria econômica, GND, modalidade, elemento e fonte/destinação);
- o e) Observância das regras da LC 141/2012 (piso da saúde, destinação específica), da LRF (arts. 16 e 17, se aplicável), e da transparência (LRF, arts. 48 e 48-A).

4. Sugestões de técnica legislativa

- Incluir dispositivo que explicita:
 - o I – O valor total do crédito especial: R\$ 1.400.044,00;
 - o II – As fontes de recursos, discriminadas por valores e por códigos de fonte/destinação (superávit financeiro e excesso de arrecadação), conforme anexos;
 - o III – A vinculação à função e subfunção saúde e à ação 1330;
 - o IV – A vigência da lei “na data de sua publicação”.
- Manter os anexos como parte integrante, com o detalhamento obrigatório.

5. Providências complementares recomendadas

- Disponibilizar os projetos e anexos no Portal da Transparência antes e após a aprovação;
- Encaminhar o processo com as peças contábeis e demonstrativos assinados pela Contabilidade e pela Secretaria de Finanças;



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- Ouvir, quando pertinente, o Conselho Municipal de Saúde sobre a compatibilidade com o Plano Municipal de Saúde e a execução das metas;
- Encaminhar às Comissões competentes (Finanças e Orçamento; Justiça e Redação) para os pareceres regimentais.

• **Pelo exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela regular tramitação e pela aprovação dos Projetos de Lei nº 163/2025, nº 164/2025 e nº 165/2025, com as condicionantes e recomendações acima, especialmente quanto à instrução das fontes de recursos, à conformidade com o setor saúde e à observância da LRF, da Lei 4.320/1964 e da técnica legislativa.**

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, 03 de setembro de 2025

JOEL CARDOSO DE SOUZA
PROCURADOR JURIDICO
PORTARIA Nº 34/2021
OAB/MT 19.303/O

Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria nº 34/2021