



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 160/2025 - PJ

ASSUNTO: Projeto de Lei nº228; 229; 230/2025.

Autor: executivo municipal

INTERESSADO: Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PROJETOS DE LEI MUNICIPAL. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. UTILIZAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. RECURSOS VINCULADOS AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). DESPESAS COM MANUTENÇÃO. CONFORMIDADE COM ART. 167, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 43, § 1º, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64. IMPACTOS E ALTERAÇÕES NO PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). ANÁLISE DE LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE INCLUSÃO OU ADEQUAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, RESGUARDADAS AS FORMALIDADES E FISCALizações CABÍVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica dos Projetos de Lei nº 228, 229 e 230, todos do ano de 2025, encaminhados por essa Egrégia Casa Legislativa. Os três projetos, de autoria do Poder Executivo Municipal de Paranatinga, possuem o objetivo comum de autorizar a abertura de um Crédito Adicional Especial no valor total de R\$ 22.510,28 (vinte e dois mil, quinhentos e dez reais e vinte e oito centavos).

Conforme o conteúdo dos referidos projetos, o crédito adicional proposto destina-se à cobertura de despesas com o Projeto/Atividade de "Manutenção com os Recursos do FNDE", no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. As despesas são discriminadas nos elementos de despesa 3390.93.00.00 (Indenizações e Restituições), 3390.39.00.00 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa jurídica) e 3390.92.00.00 (Despesas



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

de Exercícios Anteriores), e serão custeadas por superávit financeiro apurado no exercício anterior (Balanço Patrimonial – Anexo XIV/2024), proveniente de diversas fontes vinculadas a transferências do FNDE e convênios relacionados à Educação (Fontes 2.569.000000, 2.575.000000 e 2.552.000000).

Os projetos invocam como base legal o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal e o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, além da Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT.

É relevante notar que, embora o mérito financeiro da abertura do crédito seja o mesmo nos três projetos, cada um deles aborda uma dimensão específica do planejamento orçamentário municipal:

- **Projeto de Lei nº 228/2025 (PPA):** Propõe a inclusão do programa no Plano Plurianual (PPA 2022-2025, Lei nº 2259/2021).
- **Projeto de Lei nº 229/2025 (LDO):** Propõe a inclusão do programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO para 2025, Lei nº 2831/2024).
- **Projeto de Lei nº 230/2025 (LOA):** Autoriza diretamente a abertura do crédito adicional especial por superávit do exercício anterior.

Por fim, a Procuradoria Jurídica foi instada a verificar a compatibilidade dos projetos com a "Lei Federal nº 095/98", além da emissão de parecer jurídico completo.

Passo à análise.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos Projetos de Lei nº 228, 229 e 230/2025 exige uma compreensão detalhada das normas que regem o Direito Financeiro e Orçamentário no Brasil, em especial aquelas que tratam da execução orçamentária por meio de créditos adicionais.

1. Do Crédito Adicional Especial e Sua Natureza Jurídica

Os projetos em questão visam à abertura de um **Crédito Adicional Especial**. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define os créditos adicionais em seu Art. 40 e seguintes.

O Crédito Adicional Especial, conforme o Art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320/64, é aquele **destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica**. Ou seja, ele se aplica a gastos que não foram previstos ou detalhados na Lei Orçamentária Anual (LOA) original. No caso em tela, o crédito é destinado ao Projeto/Atividade "Manutenção com os Recursos do FNDE" no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Embora a Secretaria de Educação e o programa de Gestão e Manutenção Administrativa e Financeira já existam, as despesas específicas a serem cobertas por este crédito não teriam sido, em tese, originalmente consignadas com a devida dotação na LOA, justificando assim a natureza "especial" do crédito.

A solicitação de tal crédito é uma ferramenta legítima de flexibilização orçamentária, permitindo à administração pública ajustar seu planejamento financeiro a necessidades supervenientes ou a receitas inesperadas, como é o caso do superávit financeiro. A necessidade de lei específica para sua abertura (Art. 42 da Lei 4.320/64) está sendo cumprida pelos presentes projetos.

2. Da Fonte de Recursos – O Superávit Financeiro do Exercício Anterior

Um dos pilares para a legalidade da abertura de créditos adicionais é a indicação da fonte de recursos para cobrir a despesa. O Art. 43 da Lei nº 4.320/64 elenca as possibilidades, e o § 1º, inciso II, é explicitamente citado nos três projetos de lei:

- **PROJETO DE LEI 228/2025 - SUPERAVIT - 2025 - FNDE - PPA,**
Artigo 2º

"Para dar cobertura ao crédito adicional especial aberto pelo artigo anterior serão utilizados os recursos oriundos de Superavit do exercício anterior da fonte do Programa do FNDE., Balanço Patrimonial - Anexo XIV/2024, Conforme Artigo 43, § 1º, inciso II da lei 4.320/1964 e Resolução de Consulta nº 43/2008/TCE-MT."



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

A utilização do **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior** é uma das fontes legítimas para a abertura de créditos adicionais. O superávit financeiro representa a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos de créditos adicionais abertos no exercício e suas reaberturas. Sua constatação deve ser feita ao final do exercício financeiro, no balanço patrimonial.

Os projetos informam que o superávit foi apurado no "Balanço Patrimonial - Anexo XIV/2024", o que confere a necessária formalidade à sua identificação. As fontes de recurso específicas (2.569.000000, 2.575.000000, 2.552.000000) estão todas vinculadas a transferências do FNDE ou a convênios de educação, o que indica uma destinação específica e legalmente prevista para esses recursos, fortalecendo a conformidade da proposta. A referência à Resolução de Consulta nº 43/2008 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) demonstra a preocupação em seguir as orientações da Corte de Contas local sobre a matéria.

3. Da Compatibilidade com o Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema orçamentário de três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A abertura de qualquer crédito adicional deve estar em consonância com essas três leis, que possuem funções distintas e complementares:

3.1. Projeto de Lei nº 228/2025 e o Plano Plurianual (PPA)

O PPA, previsto no Art. 165, inciso I, da CF/88, estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Ele define os grandes programas governamentais para um período de quatro anos.

- PROJETO DE LEI 228/2025 - SUPERAVIT - 2025 - FNDE - PPA**

"INCLUI NOS ANEXOS DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2022-2025, LEI Nº 2259/2021, O PROGRAMA QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS;"



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Ao propor a inclusão do programa nos anexos do PPA 2022-2025, o Projeto de Lei nº 228/2025 reconhece a necessidade de que a nova despesa ou a ampliação de uma despesa existente, mesmo que financiada por superávit, esteja alinhada com as prioridades e metas estabelecidas no plano de médio prazo. Essa iniciativa é crucial para garantir a coerência do planejamento governamental e a legalidade da despesa no longo prazo, evitando que ações pontuais desfigurem o planejamento estratégico.

3.2. Projeto de Lei nº 229/2025 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, estabelecida no Art. 165, inciso II, da CF/88, compreende as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

• PROJETO DE LEI 229/2025 - SUPERAVIT - 2025 - FNDE - LDO

"INCLUI NA LEI Nº 2831/2024 E NOS SEUS RESPECTIVOS ANEXOS - LDO PARA 2025, O PROGRAMA QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS;"

O Projeto de Lei nº 229/2025, ao incluir o programa nos anexos da LDO para 2025, assegura que a abertura do crédito adicional esteja em conformidade com as diretrizes e regras que nortearão a execução do orçamento do ano em curso. A LDO atua como um elo entre o PPA e a LOA, e é fundamental que as modificações orçamentárias se adequem às suas disposições para manter a higidez do processo orçamentário.

3.3. Projeto de Lei nº 230/2025 e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA, prevista no Art. 165, inciso III, da CF/88, estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro. É nela que as dotações orçamentárias são consignadas.

• PROJETO DE LEI 230/2025 - SUPERAVIT - 2025 - FNDE - LOA

"AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ABRIR CRÉDITOS ADICIONAL ESPECIAL POR SUPERAVIT DO EXERCICIO ANTERIOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS;"



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Este projeto é o instrumento direto para a efetivação da abertura do crédito especial. Ele modifica a LOA de 2025 para incluir a nova dotação orçamentária, permitindo que a despesa com a "Manutenção com os Recursos do FNDE" seja legalmente realizada. Sem essa autorização legislativa, a despesa seria considerada ilegal, pois não teria previsão orçamentária.

A apresentação de três projetos distintos para tratar do mesmo crédito adicional, mas em relação a cada um dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA), demonstra uma diligência técnica do Poder Executivo em observar a hierarquia e as competências de cada lei orçamentária, garantindo a plena conformidade da medida com a legislação vigente.

4. Da Conformidade Constitucional e Legal Específica

Os projetos citam expressamente o Art. 167, inciso V, da Constituição Federal e o Art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, que são os principais fundamentos para a matéria:

4.1. Art. 167, Inciso V, da Constituição Federal

- **PROJETO DE LEI 228/2025 - SUPERAVIT - 2025 - FNDE - PPA,
Artigo 1º**

"Fica o Executivo Municipal, autorizado a realizar abertura de CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL, destinado a cobertura de despesa com Projeto de Atividade, para atender despesas nos termos do artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal e Artigo 43. da Lei Federal nº 4.320/64, na forma discriminada:"

Este dispositivo constitucional veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Os Projetos de Lei cumprem rigorosamente essas exigências:

1. **Prévia autorização legislativa:** Os projetos são as propostas de lei que buscam essa autorização do Legislativo Municipal.



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

2. Indicação dos recursos correspondentes: A fonte de recursos é explicitamente indicada como superávit financeiro do exercício anterior, com detalhamento das fontes de origem e o montante exato.

A observância a este artigo é fundamental para a constitucionalidade da medida, garantindo o princípio da legalidade orçamentária e o controle parlamentar sobre o gasto público.

4.2. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 - LRF)

Embora a LRF não seja explicitamente citada nos projetos, suas disposições são o arcabouço para a gestão fiscal responsável e devem ser consideradas. A abertura de créditos adicionais, mesmo que amparada por superávit, deve respeitar os limites de gastos com pessoal, endividamento e os resultados primário e nominal, conforme estabelecido na LRF e na LDO. A utilização de superávit financeiro é, em princípio, compatível com a LRF, pois se trata de recurso excedente e não de um aumento de despesa sem cobertura ou de um endividamento. O caráter vinculado dos recursos (FNDE) também reforça a conformidade, uma vez que se destinam a uma área prioritária como a educação, evitando desvio de finalidade.

5. Das Despesas e Elementos de Despesa

Os elementos de despesa discriminados nos projetos – 3390.93.00.00 (Indenizações e Restituições), 3390.39.00.00 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa jurídica) e 3390.92.00.00 (Despesas de Exercícios Anteriores) – são classificações contábeis padronizadas. A vinculação dessas despesas ao Projeto/Atividade "Manutenção com os Recursos do FNDE" e ao Programa "Gestão e Manutenção Administrativa e Financeira" da Secretaria Municipal de Educação parece adequada e condizente com a natureza dos recursos. A correta classificação da despesa é fundamental para a transparência e o controle da execução orçamentária. A soma dos valores detalhados para cada fonte e elemento de despesa totaliza os R\$ 22.510,28, tanto na discriminação do crédito quanto na indicação do superávit.



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA
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;

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 auditagem 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.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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;

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;



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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:

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.

CONCLUSÃO

Dante do exposto, esta Procuradoria Jurídica conclui pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** dos Projetos de Lei nº 228, 229 e 230/2025, desde que observadas as formalidades legais e administrativas.

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



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)
Sem grifo no original.

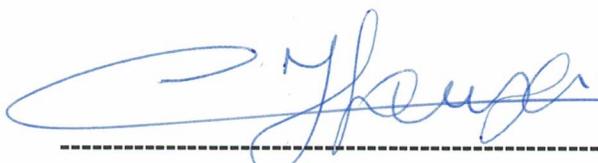
É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Nada mais havendo a declarar, subscrevemo-nos, respeitando sempre o Soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e não substitui a decisão final do Poder Legislativo.

Este é o parecer, salvo melhor juízo das Comissões.

Paranatinga, Estado de Mato Grosso, 02 de dezembro de 2025.


JOEL CARDOSO DE SOUZA
PROCURADOR JURÍDICO
PORTARIA N° 34/2021
OAB/MT 19.303/O

*Joel Cardoso de Souza
Procurador Jurídico
Portaria n° 34/2021*