



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº010/2026 - PJ

ASSUNTO: Projeto de Lei nº0013; 014; 015/2026.

Autor: executivo municipal

INTERESSADO: Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. MUNICÍPIO DE PARANATINGA/MT. PROJETOS DE LEI Nº 013, 014 E 015/2026. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. UTILIZAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. DESTINAÇÃO À SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA DESPESAS COM AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO EM ATIVIDADE DELEGADA POR CONVÊNIO. CONFORMIDADE COM O ART. 167, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 43, §1º, II, DA LEI Nº 4.320/64. IDENTIDADE DE CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI, EMBORA REFERENTES A DISTINTAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS (PPA, LDO E LOA). NECESSIDADE DE UNIFICAÇÃO PARA EFICIÊNCIA LEGISLATIVA E CLAREZA NORMATIVA, SEM PREJUÍZO DA LEGALIDADE MATERIAL. PELA VIABILIDADE JURÍDICA COM RESSALVA PROCEDIMENTAL.

RELATÓRIO

A Presidência da Câmara Municipal de Paranatinga, Estado de Mato Grosso, encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os Projetos de Lei nº 013/2026, nº 014/2026 e nº 015/2026 para análise e emissão de parecer.

Os três projetos de lei possuem teor idêntico em sua redação e em seu objeto, visando autorizar o Poder Executivo Municipal a abrir Crédito Adicional Especial no valor de R\$ 117.831,00 (cento e dezessete mil, oitocentos e trinta e um reais). Este crédito destina-se a cobrir despesas com "Auxílio Alimentação" (elemento de despesa 3390.46.00.00) no âmbito do Projeto/Atividade 1390 – "Atividade Delegada por meio do Convênio ao Estado de Mato Grosso", vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (Órgão 08) e à função 08 – Assistência Social,



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

subfunção 122 – Administração Geral, programa 0001 – Gestão e Manutenção Administrativa e Financeira.

A cobertura para o referido crédito adicional seria realizada mediante a utilização de recursos oriundos de Superávit Financeiro do exercício anterior, apurado no Balanço Patrimonial – Anexo XIV/2025, especificamente da fonte 2.500.00.00.00 – Recursos não Vinculados de Impostos, no mesmo valor de R\$ 117.831,00.

Os fundamentos legais invocados nos projetos para a abertura do crédito são o artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal e o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, com destaque para o artigo 43, § 1º, inciso II, que trata do superávit financeiro como fonte de recurso.

Apesar da identidade de conteúdo material, cada projeto de lei faz referência a um instrumento orçamentário distinto em sua ementa ou título:

- **PROJETO DE LEI Nº 013/2026:** Propõe a inclusão nos anexos do Plano Plurianual – PPA 2026-2029 (Lei nº 3054/2025).
- **PROJETO DE LEI Nº 014/2026:** Propõe a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2025 (Lei nº 2993/2025) e seus respectivos anexos.
- **PROJETO DE LEI Nº 015/2026:** Autoriza a abertura de créditos adicional especial por superávit do exercício anterior, conforme comumente se faz para a Lei Orçamentária Anual – LOA.

É o breve e necessário relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos Projetos de Lei nº 013, 014 e 015/2026 requer a verificação de sua conformidade com as normas de direito financeiro e orçamentário vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a Constituição Federal e a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

1. Natureza e Objeto dos Créditos Adicionais Especiais

Os projetos de lei em questão têm como objetivo principal a autorização para a abertura de Crédito Adicional Especial. É fundamental compreender a natureza desses créditos no contexto orçamentário.

De acordo com a Lei nº 4.320/64:

- **Artigo 41**

"Os créditos adicionais classificam-se em: I - Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária já constante do Orçamento; II - Especiais, os destinados a despesas novas, para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - Extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública."

No caso presente, os projetos visam atender a uma "despesa com Projeto de Atividade" que, embora possa já estar abrangida genericamente na programação orçamentária, não possui dotação específica ou suficiente na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o Auxílio Alimentação no âmbito da Atividade Delegada por meio de Convênio. A abertura de um crédito "Especial" sugere que se trata de uma despesa "nova", ou seja, não contemplada explicitamente na LOA inicial ou necessitando de uma rubrica específica para sua execução. A destinação para "Auxílio Alimentação" no contexto de um convênio de "Atividade Delegada" para a Secretaria Municipal de Assistência Social indica uma iniciativa que pode surgir de novas demandas ou acordos, justificando a natureza especial do crédito.

Ainda conforme a Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos adicionais especiais depende de autorização legislativa.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

• *Artigo 42*

"Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo."

Assim, a iniciativa do Poder Executivo de submeter os projetos à Câmara Municipal para autorização legislativa está em estrita conformidade com a legislação orçamentária, que exige a chancela do Legislativo para a efetivação de tais despesas.

2. Fontes de Recurso para Abertura de Crédito Adicional

Outro ponto crucial é a fonte de recursos proposta para a cobertura do crédito adicional especial. Os projetos indicam claramente a utilização de "Superávit do exercício anterior, Balanço Patrimonial - Anexo XIV/2025", proveniente de "Recursos não Veiculados de Impostos". Esta fonte encontra amparo legal no artigo 43 da Lei nº 4.320/64:

• *Artigo 43*

"A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º - Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las."

A utilização do "superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior" (inciso I, erroneamente citado como inciso II nos documentos, mas que se refere ao mesmo conceito) é uma das fontes legítimas e expressamente previstas em lei para a abertura de créditos adicionais. O fato de os recursos serem "não vinculados de impostos" reforça a flexibilidade de sua utilização, desde que observadas as prioridades orçamentárias e as demais normas legais. A menção ao

7



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Balanco Patrimonial - Anexo XIV/2025 como comprovação do superávit é um requisito técnico contábil adequado para fundamentar a disponibilidade do recurso.

3. Conformidade com a Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 167, estabelece as vedações orçamentárias, sendo o inciso V particularmente relevante para o caso em tela:

- *Artigo 167*

"São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;"

Os projetos de lei, ao buscar a prévia autorização da Câmara Municipal e ao indicar explicitamente a fonte dos recursos (superávit financeiro do exercício anterior), demonstram observância plena a este preceito constitucional. O dispositivo constitucional visa garantir a transparência e o controle do Poder Legislativo sobre as alterações na Lei Orçamentária Anual, impedindo que o Executivo crie despesas sem respaldo legal e sem a devida cobertura financeira.

Portanto, sob o aspecto material, os projetos de lei estão em conformidade com as exigências constitucionais e infraconstitucionais para a abertura de crédito adicional especial.

4. Análise da Duplicidade e Conflito de Referências Legislativas

O ponto que merece atenção especial e aprofundada neste parecer é a apresentação de três projetos de lei com conteúdo material idêntico, porém com referências distintas às leis orçamentárias fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As leis orçamentárias possuem papéis distintos e complementares:

- **PPA (Plano Plurianual):** Estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública municipal para as despesas



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

- **LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias):** Compreende as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- **LOA (Lei Orçamentária Anual):** Estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, de forma detalhada, e é a lei que efetivamente autoriza o gasto público.

A abertura de Crédito Adicional Especial afeta diretamente a **LOA**, pois é nela que se fixa a despesa. Ao abrir um crédito especial, está-se, de fato, alterando o quadro de despesas da LOA para incluir uma nova dotação. Contudo, essa nova despesa também deve estar em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas na **LDO** e, em um horizonte mais amplo, com os programas e objetivos do **PPA**.

A prática orçamentária, quando uma despesa não está prevista inicialmente, exige que ela seja compatível com a LDO e o PPA. Se a nova despesa, para a qual se abre o crédito especial, não estava originalmente prevista ou detalhada o suficiente, as modificações na LOA podem, eventualmente, demandar ajustes ou inclusões formais no PPA e na LDO para manter a coerência do sistema orçamentário.

No entanto, a apresentação de três projetos de lei *idênticos* em sua essência, mas com diferentes "cabeçalhos" ou ementas que os vinculam separadamente ao PPA, LDO e LOA, configura uma anomalia procedimental e uma redundância legislativa. Apesar da intenção do Executivo em garantir que a despesa esteja devidamente refletida em todos os instrumentos orçamentários, a técnica legislativa mais adequada seria a apresentação de um **único Projeto de Lei** que autorizasse a abertura do Crédito Adicional Especial na LOA e, se necessário, estabelecesse em seus artigos as alterações ou inclusões formais nos anexos do PPA e da LDO que fossem pertinentes para a nova dotação.

A manutenção de três projetos de lei idênticos pode gerar:



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- **Insegurança Jurídica:** Embora o conteúdo seja o mesmo, a promulgação de três leis com a mesma finalidade, mas com numeração e referência distintas, pode levar a dúvidas sobre qual lei deve ser primariamente aplicada ou se há alguma sutileza não percebida.

- **Ineficiência Legislativa:** A análise, votação e sanção de três projetos de lei com o mesmo texto representam um esforço desnecessário da Câmara Municipal e do Executivo.

- **Burocracia Excessiva:** Multiplica os atos administrativos de tramitação e controle.

Idealmente, um único projeto de lei que "Autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial no orçamento vigente, altera o anexo do Plano Plurianual e anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e dá outras providências", seria o instrumento mais claro e eficiente. A redação atual dos três projetos, embora materialmente legal quanto à abertura do crédito e à fonte de recursos, peca pela forma fragmentada e redundante de sua apresentação.

5. Destinação e Relevância Social

A destinação dos recursos para a Secretaria Municipal de Assistência Social, especificamente para "Auxílio Alimentação" no âmbito de "Atividade Delegada por meio do Convênio ao Estado de Mato Grosso", possui inegável relevância social. A assistência social é um direito fundamental, conforme o artigo 6º da Constituição Federal, e a oferta de auxílio alimentação contribui diretamente para a garantia da dignidade humana e o combate à vulnerabilidade social.

A "Atividade Delegada por meio do Convênio ao Estado de Mato Grosso" sugere uma colaboração Inter federativa para a execução de políticas públicas, o que é permitido e incentivado pela Constituição (Art. 23 e 24). A previsão de recursos para tal fim demonstra o compromisso da administração municipal com a promoção do bem-estar de sua população e com o cumprimento de suas responsabilidades na área social.



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 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.*



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;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

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:

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, e Comissão de Obras e Serviços Públicos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica conclui pela **VIABILIDADE JURÍDICA** dos Projetos de Lei nº 013, 014 e 015/2026, quanto ao seu mérito e fundamentos legais para a abertura de Crédito Adicional Especial, com a ressalva procedimental que se segue.

Em síntese:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

1. Os projetos estão materialmente em conformidade com o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, ao buscarem prévia autorização legislativa e indicarem os recursos correspondentes.

2. A fonte de recursos, oriunda de superávit financeiro do exercício anterior, apurado em balanço patrimonial, é legítima e expressamente prevista no artigo 43, § 1º, inciso I (ou II, dependendo da interpretação e enumeração, mas o conceito é o de superávit), da Lei nº 4.320/64.

3. A destinação do crédito para "Auxílio Alimentação" no âmbito da "Atividade Delegada por meio do Convênio ao Estado de Mato Grosso", sob a Secretaria Municipal de Assistência Social, alinha-se aos princípios da administração pública e à promoção de direitos sociais.

Contudo, cumpre tecer a seguinte ressalva formal e de técnica legislativa:

A apresentação de três projetos de lei com conteúdo integralmente idêntico, diferenciando-se apenas na referência à sua inserção no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou Lei Orçamentária Anual (LOA), embora com a aparente intenção de garantir a coerência orçamentária, é redundante e pode gerar confusão no processo legislativo e na interpretação jurídica futura.

Recomenda-se à Presidência da Câmara Municipal que, para otimizar o processo legislativo e garantir maior clareza e eficiência, seja avaliada a possibilidade de **unificar** o conteúdo dos três projetos em uma **única proposição legislativa**. Este projeto unificado deveria autorizar a abertura do Crédito Adicional Especial na Lei Orçamentária Anual e, se necessário, dispor sobre as adequações formais nos anexos do PPA e da LDO, tudo em um mesmo instrumento legal. Essa abordagem conferiria maior transparência, simplicidade e rigor técnico ao processo legislativo, sem prejudicar a validade material da medida pretendida pelo Poder Executivo.

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*:





ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

“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.

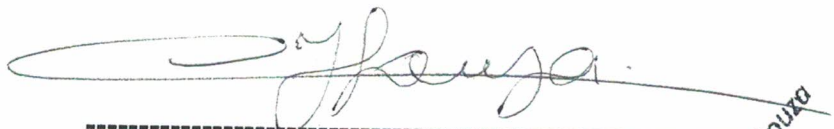
É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

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.

Gabinete da Procuradoria Jurídica, 10 de fevereiro de 2026.



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