

PARECER Nº 1110/2025

**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**E**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.**

**PARECER Nº 1110/2025**

**Processo:** 54854/2025 (Apenso: Emenda nº 179/2025)

**Autoria:** Vereador Dídimo Vovô.

**Assunto:** “MODIFICA A REDAÇÃO DO ART. 6º DO PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO Nº 21/2025 (LOA 2026), QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026, PARA REDUZIR O LIMITE DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES.”

**ANÁLISE – PARECER CONJUNTO.**

**RELATOR ÚNICO.**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de proposta que visa reduzir a margem da autorização contida na lei orçamentária para a abertura de créditos adicionais suplementares.

A proposta se consubstancia na redução dos limites de 20% para 5% da despesa total fixada no Art. 4º.

É o relatório.

**II - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Sem delongas, nota-se que a emenda proposta não se desincumbiu de demonstrar o atendimento aos requisitos expressamente previstos no Art. 166, § 3º, I da CRFB/88, bem como ao Art. 104, § 1º, I da Lei Orgânica do Município.

Na realidade, o projeto incide em flagrante inconstitucionalidade, pois viola expressa disposição constitucional que veda a apresentação de emendas modificativas sem a demonstração de compatibilidade com as demais leis orçamentárias que compõe a estrutura do ciclo de orçamentação:

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*



(...)

§ 3º *As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

(...)

**I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;**

**Nesse contexto, a LDO 2026 do Município de Cuiabá (Lei nº 7.330/2025) não é uma mera recomendação**, mas a lei-quadro que define os parâmetros obrigatórios para a elaboração da LOA. O seu Art. 20, § 2º atua como uma norma de reenvio, determinando de forma expressa que compete à própria Lei Orçamentária Anual "*estabelecer em percentual os limites para abertura de créditos suplementares*". *Este dispositivo é um componente essencial da arquitetura fiscal traçada pela LDO.*

O argumento de que tal medida se dá por imperativo de transparência não se coaduna com os princípios orçamentários aplicáveis, posto que a autorização legislativa contida na Lei Orçamentária para a abertura de créditos suplementares, em exceção ao princípio da universalidade, constitui um consectário do mandado de otimização do próprio princípio orçamentário da transparência posto que, além de autorizar a abertura dos créditos, a LDO determina expressamente que tais dotações serão suplementadas por meio da demonstração inequívoca da existência de recursos para tanto.

Dessa maneira, a alteração do percentual previamente estabelecido pelo Poder Executivo, que recebeu a incumbência constitucional de traçar o planejamento orçamentário do Ente constitui desestabilização do eixo de elaboração do ciclo orçamentário supra mencionado.

Portanto, ao pretender alterar diretamente e de forma restritiva esse percentual por meio de emenda, a proposta não está apenas propondo uma mudança de política pública; está, na realidade, subvertendo o modelo de governança e o fluxo de competências deliberadamente desenhado pela LDO. Ao fazer isso, a emenda torna-se inequivocamente incompatível com a LDO, pois desrespeita o seu comando específico sobre a forma de elaboração da cláusula autorizativa.

Mencionar-se-á, inclusive, que tal autorização solicitada pelo Poder Executivo não decorre de mera praxe legislativa, mas de imperativo constitucional.

### **CONCLUSÃO.**

De acordo com o acima exposto, a Emenda não atende aos requisitos de validade jurídica, impondo-se sua rejeição.

### **VOTO CFAEO.**

**Voto do relator pela REJEIÇÃO.**

### **III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**



## EXAME DA MATÉRIA

### CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Ainda no bojo dos apontamentos elencados no parecer incipiente, imperioso observar que a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para a apresentação da lei do orçamento não decorre de simples escolha política do Constituinte. Imperioso se ater ao fato de que a proximidade do gestor da atividade administrativa implica no conhecimento fenomênico e técnico necessário para a mais robusta compreensão dos custos da atividade estatal e dos procedimentos de quantificação dos recursos alocados no orçamento.

A autorização contida na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos orçamentários é harmônica aos princípios constitucionais de Direito Financeiro que regem a elaboração do orçamento. A Doutrina jurídica e os julgados da Suprema Corte reconhecem de maneira uníssona tal hipótese como exceção ao Princípio da Universalidade. Tal exceção decorre justamente da necessidade de conferir maior liberalidade de gestão orçamentária na atividade administrativa. Eis o dispositivo constitucional aplicável:

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

(...)

*§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

Assim, a possibilidade de abertura de créditos suplementares diante de dotações orçamentárias que se revelem ineficientes diante do custo da atividade estatal não tem sua razão de ser na proteção das prerrogativas do gestor, mas na proteção do princípio da continuidade do serviço público e na possibilidade de se promover com agilidade a cristalização dos direitos fundamentais.

O Poder Legislativo, distante da atividade concreta de execução dos serviços custeados com recursos do orçamento, tem o dever de preservar tal consectário específico do princípio da separação dos poderes. Com base nisso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica na interpretação de que a atividade legiferante de emendar o orçamento deve guardar o requisito de pertinência temática:

*Inclui-se, nas competências do Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa de participar das decisões relacionadas à destinação da receita do ente federativo que integra, competindo-lhe, em razão disso, a iniciativa dos diplomas legislativos orçamentários.*

*Os dispositivos impugnados são originados de emenda parlamentar e, nesse sentido, no presente juízo cautelar, **verifico que não foi observada a necessária relação de***



***pertinência com a proposta original apresentada pelo Chefe do Executivo.***

(...)

*há de se impedir que a execução orçamentária e financeira a cargo do Poder Executivo seja inviabilizada ou mesmo que o ciclo orçamentário fique prejudicado de forma desproporcional. (STF - ADI: 7643 PB, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 15/05/2024, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17/05/2024 PUBLIC 20/05/2024)*

Nessa linha, conclui-se que a emenda proposta reputa-se formal e materialmente inválida, pois em desacordo com os preceitos jurídico-orçamentários aplicáveis, posto que a alteração no patamar proposto, distante de qualquer argumento de ordem jurídico-administrativa, não se sustenta inclusive do aspecto programático, posto que os critérios para a abertura dos créditos adicionais suplementares exigem, nos decretos de abertura, a pormenor indicação dos recursos, em um procedimento técnico delineado pela lei 4320/64 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias que garantem ampla publicidade a tais atos de execução orçamentária.

## **2. REGIMENTALIDADE.**

A Emenda atende parcialmente as exigências regimentais.

## **3. REDAÇÃO.**

A Emenda atende parcialmente as exigências redacionais.

## **4. CONCLUSÃO**

Destarte, vê-se que a emenda em comento, ao menos no que diz respeito aos seus aspectos legais, não está em consonância com os dispositivos jurídicos aplicáveis.

## **5. VOTO CCJR.**

**Voto do relator pela REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 19 de dezembro de 2025



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360035003700320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Alex Rodrigues** em 19/12/2025 08:50

Checksum: **C2E417E0718CFB945E370E7CDA7CB3888746890E761427241E920017893EA58D**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100360035003700320034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.