



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN



ENGENHEIRO  
PAULO DE FRONTIN  
PREFEITURA

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

*Uma Frontin para todos*

Eng. Paulo de Frontin, 30 de dezembro de 2025.

Ofício GP nº. 147/2025

Ref.: Projeto de Lei nº 017/2025 -- LOA 2026

Assunto: Veto ao Projeto de Emenda Modificativa nº 05/2025.

Exmo. Sr. Presidente,

Cumprimentando-o, por orientação da Procuradoria Municipal, venho mui respeitosamente apresentar o **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Emenda Modificativa nº 05/2025 supracitado, conforme razões apresentadas em parecer anexo.

No ensejo, reiteramos os nossos votos de distinta consideração.

Atenciosamente.

JOSÉ EMMANUEL RODRIGUES ARTEMENKO  
Presidente Municipal

Ao

Exmo. Sr.

JEFERSON ADRIANO GOMES MOREIRA

Presidente da Câmara Municipal de Eng. Paulo de Frontin

Câmara Municipal de  
Engº Paulo de Frontin

Protocolo nº 3670 de 30/12/25

Livro nº 017 Fls 56/57

Ass. Juliano





PROCURADORIA GERAL

*Uma Fronteira para todos*

PARECER JURÍDICO PGM

**Interessado:** Gabinete do Prefeito – Município de Engenheiro Paulo de Frontin/RJ  
**Assunto:** Análise de constitucionalidade/legalidade do Projeto de Emenda Modificativa nº 05, de 15 de dezembro de 2025, ao Projeto de Lei nº 017/2025 (LOA 2026), e orientação quanto à sanção/veto.

## I. RELATÓRIO

Chega a esta Procuradoria-Geral consulta do Chefe do Poder Executivo acerca da Projeto de Emenda Modificativa nº 05/2025, apreciada pela Câmara Municipal, destinada a reduzir a estimativa de receitas e fixar redução correspondente de despesas do orçamento municipal para 2026.

O Projeto de Lei nº 017/2025 (LOA 2026), de iniciativa do Prefeito, estima a receita e fixa a despesa total em R\$ 155.763.997,09, distribuída entre Orçamento Fiscal e Seguridade Social.

A Emenda nº 05/2025, em síntese:

- a) reduz a estimativa de receitas em R\$ 25.000.000,00, incidindo sobre rubricas consideradas “voláteis/incertas” (com destaque para royalties e participações especiais);
- b) reduz despesas em igual montante, priorizando cortes em “Outros Serviços de Terceiros – PJ”, “Material de Consumo” e “Outros Serviços de Terceiros – PF”;
- c) determina que o Executivo “promova o ajuste” em anexos da LOA.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

1) Regime constitucional: iniciativa do Executivo e possibilidade limitada de emendas parlamentares

A Constituição estabelece que as leis do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa do Poder Executivo.

A apreciação parlamentar admite emendas, porém sob restrições constitucionais (art. 166), para preservar planejamento, equilíbrio e separação de poderes.

No plano jurisprudencial, o STF consolidou que emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada **não são ilimitadas**: devem respeitar limites materiais e formais, com especial atenção à **pertinência** e à preservação do desenho constitucional de competências.





PROCURADORIA GERAL

*Uma Frontin para todos*

2) **Ponto central:** reestimativa de receita pelo Legislativo exige comprovação técnica (LRF, art. 12, §1º)

A questão mais sensível da Emenda nº 05/2025 não é apenas “cortar despesa”, mas **reestimar a receita**.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** em seu art. 12, dispõe que as previsões de receita devem observar **normas técnicas**, com metodologia e premissas, e é expressa ao condicionar a atuação do Legislativo:

*“§1º. Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.”*

Logo, a Câmara **pode** atuar, mas somente se demonstrar **erro/omissão técnica ou legal** no cálculo do Executivo (por exemplo: base normativa equivocada, duplicidade, projeções sem metodologia, omissões objetivas).

No **caso concreto**, a Emenda nº 05/2025 fundamenta-se genericamente em “receitas voláteis/incertas/não recorrentes”, **sem demonstrativo técnico** (metodologia, premissas, séries históricas, memória de cálculo, evidências de erro legal) apto a enquadrar a excepcionalidade do art. 12, §1º, da LRF.

Esse vício é **formal-material** relevante: a reestimativa, desacompanhada de prova do erro/omissão, **contraria diretamente a LRF** e fragiliza a consistência do orçamento, além de potencialmente tensionar as metas/limites fiscais (uma vez que os órgãos de controle costumam aferir sob o prisma da LRF).

**Conclusão parcial:** há fundamento jurídico sólido para veto, por violação ao art. 12, §1º, da LRF.

3) **Risco adicional:** cortes genéricos e delegação imprópria para “ajustes” em anexos

A Lei 4.320/1964 exige que a lei orçamentária contenha **discriminação da receita e da despesa** para evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho.

Além disso, a discriminação da despesa deve obedecer à estrutura de classificação orçamentária (inclusive por elementos).

Embora a Emenda nº 05/2025 aponte “elementos” (ex: 3.3.90.39; 3.3.90.30; 3.3.90.36), ela **não individualiza programações/dotações** com clareza suficiente e remete ao Executivo o dever de “ajustar anexos” para refletir as reduções. Na prática, pode haver **transferência indevida de escolha política-legislativa** (o “onde corta”) para o posterior do Executivo, com risco de:

- dificultar controle legislativo e social;
- gerar inconsistências com o QDD e programas/ações aprovados;
- afetar despesas essenciais/continuadas, ainda que a Emenda declare que não atingirá obrigações/áreas vinculadas (declaração que, sem detalhamento, pode se tornar apenas programática).





Processo nº 2237/25

PL 017/2025.

**EMENTA:** PARECER JURÍDICO. VETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A PROJETO DE EMENDA MODIFICATIVA À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO. COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ARTIGOS 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LRF). DISTINÇÃO ENTRE INICIATIVA PRIVATIVA E PODER DE EMENDA. CONTROLE POLÍTICO E FISCAL DO ORÇAMENTO. REESTIMATIVA DE RECEITA COMO INSTRUMENTO EXCEPCIONAL, MAS POSSÍVEL, DESDE QUE FUNDADA EM JUÍZO TÉCNICO-POLÍTICO MOTIVADO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. EMENDA QUE NÃO MAJORA DESPESA, NÃO CRIA PROGRAMA NOVO E PRESERVA O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. VETO QUE EXTRAPOLA OS LIMITES DO CONTROLE DE LEGALIDADE, ADENTRANDO O MÉRITO LEGISLATIVO. PELA REJEIÇÃO DO VETO.

## Procuradoria Geral

### I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca do veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Emenda Modificativa nº 05/2025, aprovado pela Câmara Municipal por ocasião da tramitação do Projeto de Lei nº 017/2025, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do Município para o exercício financeiro de 2026.

Conforme se extrai das razões do veto, o Executivo sustenta, em síntese, que a referida emenda parlamentar teria extrapolado os limites constitucionais e legais do poder de emenda ao promover reestimativa de receitas, sem a comprovação de erro ou omissão técnica, em afronta ao art. 12, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de alegar risco à racionalidade do planejamento orçamentário e à segurança jurídica da execução orçamentária.



A emenda vetada promoveu a adequação do volume global do orçamento, mediante redução proporcional de receitas consideradas voláteis e de despesas correspondentes, sem criação de novas programações, sem majoração de gastos públicos e sem afastamento das vinculações constitucionais obrigatórias, buscando conferir maior realismo fiscal à peça orçamentária aprovada.

No âmbito do processo legislativo, a matéria foi objeto de apreciação pelas Comissões Permanentes da Câmara Municipal, especialmente pela Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, que, em situações análogas, já se manifestou pela constitucionalidade, legalidade e adequação orçamentária de emendas parlamentares ao projeto da LOA, desde que respeitado o equilíbrio fiscal, a responsabilidade na gestão do erário e os princípios do planejamento e da separação dos Poderes.

É nesse contexto que se submete à análise o presente parecer, com o objetivo de examinar a juridicidade do veto, à luz do regime constitucional do orçamento público, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da prerrogativa institucional do Poder Legislativo de exercer controle político, financeiro e orçamentário sobre a proposta encaminhada pelo Executivo.

É o relatório.

## II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### II.a. DA INICIATIVA: Análise da Constitucionalidade

Conforme sustentado no parecer jurídico ao Projeto de Emenda 005/2025 ao PL 017/2025, os trâmites do Processo Legislativo foram seguidos.

Inicialmente cumpre destacar que o exame da Procuradoria Jurídica restringe-se exclusivamente à matéria jurídica envolvida, nos exatos termos da sua competência legal, de acordo com as informações e eventuais documentos juntados, razão pela qual não se adentra em questões de ordem técnica de outra área que não seja a jurídica, bem como em discussões que envolvam juízo de mérito sobre o tema a ser apreciado, já que a manifestação consultiva



deve evitar "posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade..." (BPC nº 7 - Enunciado, Manual de Boas Práticas Consultivas - AGU 2016).

Conforme o ensinamento do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, "Lei é norma jurídica geral, abstrata e coativa, emanada do Legislativo, sancionada e promulgada pelo Executivo, na forma estabelecida para sua elaboração".<sup>1</sup>

A iniciativa legislativa de projetos de Lei que versem sobre as Leis Orçamentárias é exclusiva do chefe do Poder Executivo do Município, vez que depende de matérias e dados pertinentes ao Chefe do Poder Executivo Municipal, não comportando nenhum tipo de delegação legislativa.

Assim, verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>2</sup> que: "no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira iniciativa geral. Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19. Ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. - São Paulo : Malheiros, 2021. pág. 537

<sup>2</sup> Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.



se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Por último, o art. 106, III, da Lei Orgânica do Município e o art. 355 do Regimento Interno dispõem que leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, não fazendo nenhuma referência à necessidade de lei complementar.

Às emendas podem ser apresentadas pelas comissões permanentes e no presente caso versa sobre as informações contábeis que dizem respeito ao funcionamento à própria Casa Legislativa.

Art. 57. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe, dentre outras atribuições previstas neste Regimento Interno:

**I – estudar proposições e outras matérias submetidas ao seu exame apresentando, conforme o caso: parecer, substitutivos ou emendas**

Ademais, a inteligência do Regimento Interno desta Casa Legislativa prevê a possibilidade de apresentação de Emendas pela própria Mesa Diretora, a saber:

Art. 242. As emendas e substitutivos são apresentados por Vereador, Comissão Permanente e Mesa Diretora.

O regimento interno da Câmara Municipal de Eng<sup>o</sup> Paulo de Frontin prevê que as emendas poderão ser supressivas, aditivas, modificativas, substitutivas e aglutinativas.

Art. 237. As emendas são supressivas, aditivas, modificativas, substitutivas e aglutinativas.

Há de se destacar que as emendas à LOA devem resguardar extrema compatibilidade à LDO e ao PPA, como prevê nosso arcabouço regimental, *in verbis*:

Art. 356. As propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual serão enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal, de acordo com o disposto no art. 135, §2º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

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

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

**II – indiquem os recursos necessários, aceitos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: dotação para o pessoal e seus encargos; serviço de dívida;**

**III – relacionadas: com correção de erros e omissões; com dispositivos do texto do projeto de lei.**



§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 6º A reestimativa da receita por parte da Câmara Municipal só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal no projeto.

Feitas tais considerações, não vislumbro vícios à emenda apresentada quanto à constitucionalidade material e formal.

## II.b. DA DIFERENCIAÇÃO ENTRE INICIATIVA RESERVADA VS. PODER LEGISLATIVO DE EMENDA

No processo de elaboração das leis, emenda é a proposição legislativa apresentada como acessória de outra.

É importante salientar que nem todo titular de iniciativa goza do poder de emenda: tal faculdade é reservada aos parlamentares.<sup>3</sup>

Nesse sentido, Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho preconiza que:

“Considerando que, por força do princípio constitucional da exclusividade orçamentária, a lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (art. 165, § 8º, CF), admitindo-se duas modalidades de emendas ao Projeto da LOA: as emendas à receita e as emendas à despesa.”<sup>4</sup>

Nos termos do art. 165, I, II e III, da CF/88, as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Percebe-se, do exposto, que as Casas Legislativas não tem liberdade ampla de modificar o projeto inicial de orçamento anual. Isto porque, como justifica J. Teixeira Machado Junior:

<sup>3</sup> No processo de elaboração das leis orçamentárias, o Presidente da República não goza do poder de emenda, mas pode encaminhar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nos projetos de Lei de PPA, LDO e LOA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta (art. 166, § 5º, CF).

<sup>4</sup> RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*, Saraiva, 3ª Ed, 2018. P. 559.



“Por maior que seja a sabedoria dos congressistas, não dispõem eles de equipes de técnicos para uma análise mais profunda e tão munudente da proposta inicial, de modo a permitir-lhes uma reforma total desta proposta”<sup>5</sup>

No presente caso, conforme será demonstrado no próximo tópico, a readequação das receitas por uma medida que goze de mais realismo fiscal é plenamente visível ao analisar os orçamentos dos 3 (três) últimos exercícios).

Em um julgado já consolidado de 1998, o STF estabeleceu como “competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo de matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes. ADI n. 103 e ADI n. 550 (Adi 1.759-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 12.03.1998, DJ de 06.04.2001).

Contudo, o que discutimos aqui não é o poder deflagrador e sim, a iniciativa constitucional à propositura de emendas, tema este que o Supremo Tribunal Federal já superou, *in verbis*:

STF: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.

**1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004).**

2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original

<sup>5</sup> MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. Administração Orçamentária comparada: Brasil-Estados Unido, p. 36-37. O referido autor noticia que, no Brasil, “casos houve em que o Congresso modificou de tal modo a proposta inicial do Executivo, aumentando as despesas e a estimativa de receita, que, na redação aprovada pelo Congresso, seria inteiramente impossível reconhecer o pensamento inicial do Poder Executivo (Administração orçamentária comparada: Brasil-Estados Unidos, p. 36.)



enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo.

3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257.

4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF, ADI 5087, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, Julgado em: 19/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020)

Nesse sentido, também é interessante destacar o entendimento veiculado pelo STF no julgamento da ADI nº 1.050/SC, no qual o Relator, o então Ministro Celso de Mello, definiu o poder de emenda parlamentar.

Naquela oportunidade, apontou-se que o poder de emendar projetos de lei se reveste de natureza eminentemente constitucional e qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Dessa forma, entendeu-se que essa prerrogativa institucional pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa.

Porém, devem ser respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência).

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ORIUNDA DE EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. AUMENTO DE DESPESA DECORRENTE DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. EXPRESSÃO “TUBARÃO”, CONTIDA NO CAPUT E NO INCISO I DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 398, DE 05.12.2007, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º, 63, INCISOS, E 96, II, D, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.



1. Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não importarem aumento de despesa e; (ii) manterem pertinência temática com o objeto do projeto de lei. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso.

2. A Constituição Federal estabelece que compete ao Tribunal de Justiça a iniciativa legislativa a respeito da alteração da organização e da divisão judiciárias (art. 96, II, "d"). Nesse sentido: ADI-MC 1.834, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário.

3. No projeto de lei inicial encaminhado pelo Tribunal de Justiça à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina não havia nenhuma referência à elevação para entrância especial da Comarca de Tubarão, de modo que tal alteração é fruto de emenda parlamentar. Entretanto, tal proposição alternativa não fez qualquer estudo sobre a necessidade ou previsão orçamentária para promover referida alteração legislativa, ocasionado aumento de despesa ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o que lhe confere vício de inconstitucionalidade formal. Nesses casos de desrespeito aos limites do poder de emenda, esta Corte Suprema entende haver ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 2º, CF).

4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do caput e do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 398, de 05.12.2007, do Estado de Santa Catarina, com redução de texto da expressão "Tubarão".

(STF, ADI 4062, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, Julgado em: 23/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-277 DIVULG 12-12-2019 PUBLIC 13-12-2019).

Diferente do *leading case* apontado pelo notável autor J. Teixeira Machado Júnior, não há majoração de despesas na Emenda 005/2025, mas sim uma readequação da projeção orçamentária visando garantir um realismo fiscal.



## II.c. DO COMPARATIVO À ARRECADAÇÃO DOS EXERCÍCIOS DE 2022, 2023 E 2024.

Não merecem prosperar as razões expendidas no veto, notadamente no ponto em que se sustenta suposta incompatibilidade técnica da emenda parlamentar em razão de alegada majoração indevida da arrecadação municipal. A análise objetiva dos dados constantes das leis orçamentárias anteriores evidencia, de forma inequívoca, que a projeção apresentada pelo Poder Executivo para o exercício subsequente destoa do comportamento histórico da receita, revelando-se superestimada e dissociada da realidade fiscal do Município.

Consoante se extrai da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, as metas fiscais foram estabelecidas com base em crescimento moderado e progressivo da arrecadação, observando-se critérios conservadores e alinhados à capacidade financeira real do ente municipal. No Anexo de Metas Fiscais – Metodologia e Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Receitas, consta expressamente que a receita total estimada foi de R\$ 77.444.499,77 para o exercício de 2022, R\$ 80.149.617,92 para 2023 e R\$ 82.949.238,44 para 2024, valores que evidenciam evolução linear e sem qualquer crescimento abrupto.

No mesmo demonstrativo, verifica-se que a principal fonte de receitas do Município permanece sendo as Transferências Correntes, estimadas em R\$ 75.137.422,10 em 2022, R\$ 77.767.231,87 em 2023 e R\$ 80.489.084,99 em 2024, demonstrando elevada dependência de repasses externos e, por consequência, maior exposição a fatores conjunturais alheios ao controle direto da Administração Municipal. As receitas próprias, por sua vez, mantêm participação reduzida no orçamento, como se observa nos valores referentes a Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, que alcançaram apenas R\$ 885.422,60 em 2022, R\$ 914.198,83 em 2023 e R\$ 943.910,29 em 2024, reforçando a inexistência de base estrutural para incremento significativo da arrecadação.

A Lei Orçamentária Anual de 2023 confirma esse mesmo padrão histórico. Nos termos do art. 2º da referida lei, a receita total estimada para o exercício de 2023 foi fixada em R\$ 102.653.300,00, já consideradas as deduções legais, sendo que a receita bruta alcançou R\$ 111.707.700,00, com deduções da receita corrente no montante de R\$ 9.054.400,00, o que



evidência que parte relevante da arrecadação não se converte em disponibilidade financeira efetiva.

Ainda na LOA 2023, o detalhamento das receitas correntes revela que Transferências Correntes corresponderam a R\$ 102.300.900,00, enquanto Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria totalizaram R\$ 6.094.000,00, confirmando, novamente, a predominância de receitas de natureza volátil e dependentes de fatores externos, circunstância que impõe cautela redobrada nas projeções futuras.

No exercício seguinte, a Lei Orçamentária Anual de 2024 manteve a mesma lógica de prudência fiscal, adotando como referência os valores projetados na LDO 2022, sem qualquer indicativo de expansão estrutural da base arrecadatória. A receita corrente total estimada para 2024 permaneceu no patamar de R\$ 82.949.238,44, em absoluta consonância com a evolução histórica anteriormente demonstrada.

Diante desse conjunto normativo e numérico, resta evidente que não há lastro técnico ou histórico que justifique a majoração expressiva da arrecadação pretendida pelo Poder Executivo no exercício subsequente. Ao contrário, a emenda parlamentar objeto do veto limitou-se a adequar a estimativa de receita à realidade demonstrada pelas próprias leis orçamentárias pretéritas, atendendo aos princípios da veracidade orçamentária, do equilíbrio fiscal e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos, consagrados na Lei Complementar nº 101/2000.

Assim, longe de afrontar normas de direito financeiro ou usurpar competência do Executivo, a emenda parlamentar exerce legitimamente a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo de aperfeiçoar o projeto de lei orçamentária, corrigindo distorções técnicas e prevenindo a aprovação de um orçamento fundado em expectativas irreais de arrecadação.

Por essas razões, não merecem prosperar as alegações constantes do veto, impondo-se o seu afastamento, com a consequente preservação da emenda aprovada pelo Parlamento.



#### II.c.1. O princípio do orçamento realista e a vedação ao orçamento fictício

A doutrina de direito financeiro é uníssona em afirmar que a estimativa de receita deve guardar correspondência com a realidade arrecadatória do ente público, sob pena de configurar orçamento fictício.

Segundo a Câmara dos Deputados, o princípio do equilíbrio é fundamental:

Observa-se a existência de dificuldades estruturais para o cumprimento desse princípio, principalmente em fases de crescimento da economia, pois as despesas públicas normalmente crescem mais que as receitas públicas quando há crescimento da renda interna. De qualquer forma, ex-ante, o equilíbrio orçamentário é respeitado do ponto de vista formal. A CF 88 adotou uma postura mais realista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 11, determina:

Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Depreende-se que a veracidade das projeções é *conditio sine qua non* para a responsabilidade fiscal, não sendo legítimo ao Executivo apresentar estimativas dissociadas da capacidade arrecadatória histórica do Município.

#### II.c.2. DA DEMONSTRAÇÃO TÉCNICA DO ERRO NA ESTIMATIVA DE RECEITA PROPOSTA PELO EXECUTIVO

##### 2.1. Análise da série histórica orçamentária (2022-2024)

A alegação da PGM de que a Emenda nº 05/2025 careceria de fundamentação técnica não resiste ao exame objetivo dos dados constantes das próprias leis orçamentárias municipais.



a) Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Anexo de Metas Fiscais)

Conforme Metodologia e Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Receitas, a evolução projetada foi:

Exercício	Receita Total Estimada
-----	-----
2022	R\$ 77.444.499,77
2023	R\$ 80.149.617,92
2024	R\$ 82.949.238,44

Crescimento médio anual: aproximadamente 3,5%, patamar compatível com a inflação e o crescimento vegetativo das transferências constitucionais.

b) Composição das Transferências Correntes (principal fonte de receita)

Exercício	Transferências Correntes
-----	-----
2022	R\$ 75.137.422,10
2023	R\$ 77.767.231,87
2024	R\$ 80.489.084,99

As transferências correntes representam mais de 97% da receita total, evidenciando elevada dependência de repasses externos (FPM, ICMS, FUNDEB, etc.), cuja evolução é determinada por fatores macroeconômicos alheios à gestão municipal.

c) Receitas Próprias (Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria)



Exercício   Receitas Próprias	
----- -----	
2022	R\$ 885.422,60
2023	R\$ 914.198,83
2024	R\$ 943.910,29

Receitas próprias representam menos de 1,2% do orçamento, demonstrando a inexistência de base estrutural para incremento significativo da arrecadação por iniciativa exclusiva do Município.

## 2.2. Confirmação do padrão pela LOA 2023

A Lei Orçamentária Anual de 2023 consolidou receita total de R\$ 102.653.300,00 (líquida), sendo:

- i) Transferências Correntes: R\$ 102.300.900,00 (99,65%)
- ii) Impostos, Taxas e Contribuições: R\$ 6.094.000,00 (5,9%)
- iii) Deduções obrigatórias: R\$ 9.054.400,00

Novamente, confirma-se a predominância absoluta de receitas voláteis e vinculadas, cuja projeção exige prudência redobrada.

## 2.3. LOA 2024 e manutenção da prudência fiscal

A receita corrente total estimada para 2024 permaneceu em R\$ 82.949.238,44, em absoluta consonância com a projeção trienal da LDO 2022, sem qualquer indicativo de expansão estrutural.



#### 2.4. Conclusão técnica: demonstração inequívoca de superestimação

O Projeto de Lei nº 017/2025 (LOA 2026), de iniciativa do Executivo, estima receita total em R\$ 155.763.997,09, representando crescimento de 87,7% em relação à LOA 2024 (R\$ 82.949.238,44).

Esse incremento é absolutamente incompatível com:

1. A série histórica de crescimento médio de 3,5% ao ano;
2. A ausência de mudança estrutural na base tributária municipal;
3. A manutenção da dependência de transferências externas;
4. A inexistência de novos tributos ou alterações na legislação tributária municipal.

Configurado está, portanto, erro técnico manifesto na estimativa de receita, nos exatos termos do art. 12, §1º, da LRF, autorizando plenamente a atuação corretiva do Poder Legislativo.

### III. DA IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 12, §1º, DA LRF

#### 3.1. Interpretação sistemática e teleológica do dispositivo

O art. 12, §1º, da LRF dispõe:

Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

A Procuradoria-Geral sustenta que a Emenda nº 05/2025 careceria de “demonstrativo técnico (metodologia, premissas, séries históricas, memória de cálculo)”.

Ocorre que a própria série histórica das leis orçamentárias municipais constitui demonstração técnica suficiente do erro na estimativa, dispensando a elaboração de nova metodologia pelo Legislativo, quando os dados oficiais já evidenciam a superestimação.

Como estabelece a própria LRF em seu art. 12, caput:

As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução



nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A exigência de “comprovação de erro técnico” não pode ser interpretada de modo a inviabilizar a atuação fiscalizatória do Legislativo, sob pena de esvaziar a competência constitucional de emendar o projeto orçamentário.

contrapesos.

#### IV. DA PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL E DA GOVERNABILIDADE

##### Riscos da superestimação de receita

A aprovação de orçamento fundado em receita superestimada produz efeitos nefastos:

- i) Frustração de expectativas: despesas empenhadas não podem ser pagas por insuficiência de caixa;
- ii) Contingenciamento genérico: o Executivo é obrigado a promover bloqueios discricionários, comprometendo políticas públicas essenciais;
- iii) Comprometimento dos limites constitucionais: a redução da receita efetiva pode inviabilizar o cumprimento dos percentuais mínimos em saúde e educação;
- iv) Risco de responsabilização: gestores ficam expostos a sanções por descumprimento da LRF.

#### V DA CONCLUSÃO

Diante da análise exaustiva da matéria, resta demonstrado que as razões invocadas pelo Chefe do Poder Executivo não possuem o condão de sustentar a manutenção do veto, pelas razões que passo a sintetizar:

- i) Medida de Prudência Fiscal e Realismo Orçamentário: A emenda parlamentar não configura mera ingerência política, mas sim uma medida de prudência fiscal necessária



para evitar a aprovação de um "orçamento fictício". Enquanto o histórico de arrecadação do Município (2022-2024) apresenta um crescimento médio de 3,5% ao ano, a proposta do Executivo para 2026 estimou um salto de 87,7%. Tal disparidade configura erro técnico manifesto, autorizando a correção pelo Legislativo nos termos do art. 12, §1º, da LRF.

- ii) Inexistência de Afrenta à Reserva de Iniciativa: A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, citada neste parecer, reafirma que a exclusividade de iniciativa do Executivo para leis orçamentárias não aniquila o poder de emenda do Parlamento.

Conforme decidido na ADI 5087, os parlamentares podem apresentar emendas a projetos de iniciativa exclusiva, desde que não resultem em aumento de despesa e guardem pertinência temática.

Na ADI 1050/SC, o STF sublinhou que o poder de emendar é uma "prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa", mesmo em matérias sob cláusula de reserva de iniciativa.

- iii) Preservação do Equilíbrio e da Governabilidade: A emenda em questão não cria novos programas nem majora gastos; ela busca conferir veracidade orçamentária. A manutenção de uma receita superestimada colocaria em risco a gestão fiscal, podendo levar a frustrações de caixa, inadimplência e descumprimento de limites constitucionais em saúde e educação..

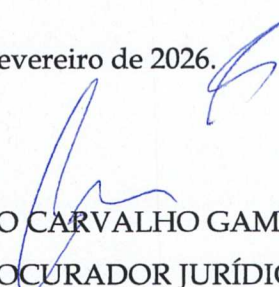
Não se vislumbram óbices jurídicos ou constitucionais à derrubada do veto, uma vez que a Emenda nº 005/2025 preserva a harmonia entre os Poderes e a responsabilidade na gestão do erário. Portanto, cabe agora ao Plenário desta Casa Legislativa, no exercício de sua soberania política, avaliar a conveniência de proceder à análise quanto ao mérito político e utilização da discricionariedade do plenário.



Estado do Rio de Janeiro  
Município de Engenheiro Paulo de Frontin  
Câmara Municipal de Engº. Paulo de Frontin

---

Engenheiro Paulo de Frontin, 09 de fevereiro de 2026.

  
RODRIGO CARVALHO GAMA SILVA  
PROCURADOR JURÍDICO  
MAT. 433-1.