



Estado de Mato Grosso
Prefeitura Municipal de Nova Xavantina

Rua José Rosalino da Silva, nº 2 – Centro – CEP 78.690-000 - Nova Xavantina/MT
www.novaxavantina.mt.gov.br

Ofício 171/2025/GAB

Nova Xavantina – MT, 17 de dezembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor
Vereador **Elias Bueno da Silva**
Presidente da Câmara de Vereadores
Nova Xavantina - MT

Assunto: razões de veto das Emendas Aditivas e Modificativas nº 004/2025 e Nº 005/2025 ao Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 148/2025.

Senhor Presidente;
Senhores Vereadores;

Com nossos cordiais cumprimentos, nos termos da Lei Orgânica do Município e demais legislação que trata da matéria, procedemos à análise das **Emendas Aditivas e Modificativas nº 004/2025 e nº 005/2025**, de autoria, respectivamente, do Vereador Anilton Silva de Moura e da Vereadora Lucinete da Costa, ambas ao **Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 148/2025**, as quais promovem a criação de novas dotações orçamentárias específicas em diferentes unidades administrativas do Município, com alocação de recursos mediante anulação parcial da Reserva de Contingência, verificam-se vícios formais e materiais de inconstitucionalidade e ilegalidade que impedem sua sanção, razão pela qual opõe-se **VETO INTEGRAL** às referidas emendas, com fundamento nas razões a seguir expostas.

1. Vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes.

A emenda parlamentar promove a **criação de nova ação orçamentária**, com definição expressa de unidade administrativa, função, subfunção, programa, ação, natureza da despesa e valor, interferindo diretamente na **estrutura da programação orçamentária do Poder Executivo**.

Tal iniciativa viola o **princípio da separação dos poderes**, previsto no **art. 2º da Constituição Federal**, bem como a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa das leis que tratam do planejamento e da organização administrativa, nos termos dos **arts. 61, §1º, II alínea “b”, 84, incisos II e XXIII, e 165 da Constituição Federal**.

O **Supremo Tribunal Federal** possui entendimento consolidado de que **emendas parlamentares ao orçamento não podem criar novas ações, projetos ou atividades**, tampouco



Estado de Mato Grosso
Prefeitura Municipal de Nova Xavantina

Rua José Rosalino da Silva, nº 2 – Centro – CEP 78.690-000 - Nova Xavantina/MT
www.novaxavantina.mt.gov.br

alterar a estrutura da programação governamental, sob pena de usurpação de competência do Executivo. Nesse sentido:

- **ADI 3.167/DF** – o STF assentou que emendas parlamentares não podem inovar na programação orçamentária criando novas ações governamentais;
- **ADI 4.048/DF** – o Tribunal reafirmou que o poder de emenda parlamentar encontra limites na preservação da iniciativa e do planejamento do Executivo;
- **ADI 5.468/DF** – firmou-se o entendimento de que a criação de despesas e ações específicas por emenda parlamentar viola a separação dos poderes.

No âmbito do **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, o entendimento é convergente. O TCE-MT tem reiteradamente decidido que **emendas parlamentares que criam novas ações ou interferem na estrutura programática do orçamento configuram vício de iniciativa**.

Dessa forma, a emenda incorre em **vício formal insanável**, por extrapolar os limites constitucionais do poder de emenda legislativa.

2. Violação ao sistema constitucional de planejamento (PPA, LDO e LOA).

A emenda determina, em seu art. 4º, que o Poder Executivo promova a adequação do **Plano Plurianual (PPA)** e da **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** para compatibilizá-los com a nova dotação criada.

Tal determinação afronta diretamente o **sistema constitucional de planejamento**, estabelecido no **art. 165, § 1º, 2º e 5º, da Constituição Federal**, que consagra a hierarquia entre os instrumentos de planejamento, segundo a qual:

- o **PPA** define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública;
- a **LDO** orienta a elaboração da LOA; e,
- a **LOA** deve ser compatível com ambos, não podendo modificá-los.

Bem como, e coadunando com o acima exposto, não observa o art. **56, caput, inciso I** e art. **134, incisos I e II** e o seu **parágrafo único, da Lei Orgânica do município de Nova Xavantina**.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal**, em seu **art. 5º**, reforça essa lógica ao exigir que a Lei Orçamentária seja elaborada em compatibilidade com o PPA e a LDO.

O STF já se manifestou no sentido de que a Lei Orçamentária Anual **não pode ser utilizada como instrumento de alteração do planejamento de médio prazo**, conforme se extrai da **ADI 2.238/DF**, na qual se destacou a centralidade do planejamento como princípio estruturante da gestão pública.



Estado de Mato Grosso
Prefeitura Municipal de Nova Xavantina

Rua José Rosalino da Silva, nº 2 – Centro – CEP 78.690-000 - Nova Xavantina/MT
www.novaxavantina.mt.gov.br

No mesmo sentido, o **TCE-MT**, por meio do **Acórdão nº 1.941/2017**, consignou que a criação de ações não previstas no PPA, ainda que por emenda à LOA, **compromete a coerência do planejamento e viola o ordenamento constitucional**.

Assim, ao pretender que a LOA produza efeitos modificativos sobre o PPA e a LDO, a emenda incorre em **vício material**, por violação direta ao modelo constitucional de planejamento orçamentário.

3. Uso indevido da Reserva de Contingência.

As emendas parlamentares em análise utilizam, como fonte de custeio das novas dotações criadas, a **anulação parcial da Reserva de Contingência**, totalizando o montante de **R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)**, sendo R\$ 150.000,00 destinado à criação de dotação para ações de combate a incêndios florestais e R\$ 350.000,00 voltados à criação de múltiplas ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Todavia, a **Reserva de Contingência possui finalidade legal específica**, nos termos do **art. 5º, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, destinando-se exclusivamente ao atendimento de **passivos contingentes, riscos fiscais e outros eventos imprevistos**, não se prestando ao financiamento de despesas ordinárias, programáveis ou recorrentes.

O **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, classifica a Reserva de Contingência como dotação global, sem destinação específica, cuja utilização deve restringir-se a situações excepcionais e imprevisíveis, sendo vedada sua utilização como fonte regular de cobertura de novas ações governamentais.

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT**, em reiterados julgados, a exemplo do **Acórdão nº 1.578/2018**, firmou entendimento de que a utilização da Reserva de Contingência para custear despesas previsíveis configura **desvio de finalidade, comprometendo a gestão responsável dos riscos fiscais e o equilíbrio das contas públicas**.

Em 2026 temos o início de implementação da **Reforma Tributária** (Emenda Constitucional nº 133/2023) e os municípios podem enfrentar prejuízos consideráveis em sua arrecadação em 2026 e nos anos seguintes devido a **perdas de arrecadação projetadas** por mudança na base de cálculo do novo IBS, **risco de queda na arrecadação** devido à complexidade do período de transição, e **desafios na autonomia e gestão**, impactando áreas como saúde e educação, especialmente de municípios pequenos.

No caso concreto, as despesas instituídas pelas emendas, embora socialmente relevantes, **não se caracterizam como eventos imprevisíveis**, tratando-se de ações permanentes



Estado de Mato Grosso
Prefeitura Municipal de Nova Xavantina

Rua José Rosalino da Silva, nº 2 – Centro – CEP 78.690-000 - Nova Xavantina/MT
www.novaxavantina.mt.gov.br

e passíveis de planejamento prévio, cuja inclusão adequada deve ocorrer nos instrumentos próprios do planejamento governamental, e não por meio da supressão da Reserva de Contingência e mais são temerárias, pois afetam recursos que deverão ser usados em casos excepcionais como já demonstrado.

4. Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

A emenda cria despesa para o exercício de 2026 sem apresentar a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, tampouco a demonstração de compatibilidade com as metas fiscais, em afronta aos **arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

A simples indicação de anulação de dotação não supre as exigências legais relativas à avaliação do impacto da despesa sobre o equilíbrio fiscal do Município.

5. Conclusão

Diante do exposto, as **Emendas Aditivas e Modificativas nº 004/2025 e nº 005/2025** apresenta **vícios formais e materiais insanáveis**, por:

- violar o princípio da separação dos poderes;
- usurpar a iniciativa privativa do Poder Executivo;
- afrontar o sistema constitucional de planejamento;
- utilizar indevidamente a Reserva de Contingência;
- descumprir exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por essas razões, **VETO INTEGRALMENTE** as referidas emendas, encaminhando estas razões à elevada apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, para os fins constitucionais e legais.

Atenciosamente,

João Machado Neto – João Bang
Prefeito Municipal