



Proposição: MSGPL - Mensagem do Executivo (Projeto de Lei) (Veto Parcial)
Número: 004733/2026
Processo: 11384-00 2026
Autoria: Executivo
Ementa: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2027 e dá outras providências.

Parecer Jefferson Da Silva Januário - Comissão Especial de Veto

I - RELATÓRIO

Em despacho, foi dada vista a este Vereador, membro da Comissão Especial de Veto, para manifestação acerca do Veto Parcial oposto pela Chefe do Executivo ao Projeto de Lei oriundo da Mensagem nº 4.733/2026, que *"Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2027 e dá outras providências"*.

O projeto, de iniciativa do Poder Executivo, estabelece as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2027, disciplinando, entre outras matérias, as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, as regras para elaboração e execução do orçamento, as emendas ao projeto da LOA, a administração da dívida, as despesas com pessoal e as alterações na legislação tributária. O texto original registra expressamente que a proposição foi apresentada com fundamento no art. 165, II e § 2º, da Constituição Federal, no art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 58, II, da Lei Orgânica do Município.

A Diretoria Jurídica desta Casa, por meio do Parecer nº 186/2026, concluiu pela constitucionalidade e legalidade da proposição, ressaltando apenas impropriedade de técnica legislativa no parágrafo único do art. 50, cuja correção poderia ser realizada por emenda redacional, sem repercussão sobre a validade jurídica do projeto.

A Chefe do Executivo, entretanto, opôs Veto Parcial ao texto aprovado, atingindo o art. 2º; os incisos X, XI, XII e XIII do art. 3º; os §§ 2º e 3º do art. 27; os §§ 1º a 5º do art. 41; os arts. 42 e 43; o § 4º do art. 56; e a Ação 0142 do Anexo de Metas e Prioridades.

As razões de veto sustentam, em síntese, a existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material, incompatibilidade com o PPA 2026-2029, violação às regras de responsabilidade fiscal, invasão da esfera de iniciativa do Executivo, aumento de despesas por emendas parlamentares, flexibilização de limites de despesa com pessoal, irregularidades na disciplina dos restos a pagar e incompatibilidade da Ação 0142 com o planejamento plurianual.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A título didático, passa-se a pontuar questões indispensáveis na análise do veto da Chefe do Executivo.



A UM - Da natureza da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do espaço constitucional para atuação parlamentar

A primeira questão que precisa ser colocada é anterior aos fundamentos específicos do veto.

A LDO não é uma simples peça administrativa elaborada pelo Executivo para posterior homologação do Legislativo. A Constituição Federal atribui ao Poder Legislativo participação efetiva no processo de formação das leis orçamentárias, inclusive nas emendas aos projetos de PPA, LDO e LOA.

O art. 166, § 4º, da Constituição estabelece uma regra específica para as emendas à LDO: elas não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA. É significativo que a Constituição tenha estabelecido, para a LDO, regra própria.

Mas há uma conclusão metodológica importante: **não é juridicamente correto afirmar que toda emenda parlamentar à LDO que produza repercussão financeira é, por esse simples fato, inconstitucional.**

Essa distinção é importante porque parte considerável das razões de veto parece partir justamente da premissa de que a mera repercussão financeira deslocaria automaticamente a matéria para o campo de iniciativa exclusiva do Executivo.

Essa premissa, isoladamente, não se sustenta.

A DOIS - Do art. 63, I, da Constituição Federal e da alegação de aumento de despesa por emenda parlamentar

O veto afirma que os arts. 42 e 43 padecem de inconstitucionalidade formal porque teriam sido introduzidos por emendas parlamentares e criariam autorizações de despesas com pessoal e reestruturação de entidades, invocando os arts. 61, § 1º, II, e 63, I, da Constituição Federal.

O art. 63, I, estabelece restrição ao aumento da despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, mas o próprio dispositivo ressalva as hipóteses disciplinadas pelo art. 166, §§ 3º e 4º.

No caso da LDO, portanto, a regra específica é aquela do § 4º do art. 166: a emenda não pode ser aprovada se incompatível com o PPA.

Não se pode, portanto, transformar a expressão "aumento de despesa" em uma espécie de veto automático às emendas parlamentares à LDO. É necessário examinar o conteúdo de cada emenda.

A TRÊS - Dos arts. 42 e 43 e da diferença entre autorizar previsão orçamentária e criar a despesa

O veto afirma que os novos arts. 42 e 43 criariam autorizações de despesas com pessoal e reestruturação de entidades sem respaldo do Poder Executivo.

O texto aprovado, entretanto, precisa ser lido exatamente como foi redigido. A norma não



cria, por si mesma, a reestruturação da AMAC. Tampouco cria, por si mesma, a Autarquia Gestora do Programa de Saúde dos Servidores.

A redação trabalha com despesas decorrentes de reestruturações disciplinadas em legislação própria e condiciona a futura previsão orçamentária à observância das normas pertinentes.

No caso do PAS-JF, a premissa utilizada no veto merece atenção especial.

A Câmara Municipal aprovou a Mensagem nº 4.728/2026, relativa à reestruturação do PAS-JF e à criação da respectiva autarquia, posteriormente transformada na Lei nº 15.448/2026.

Portanto, ao menos quanto ao PAS-JF, não se está diante de uma emenda à LDO que teria criado, ela própria, a estrutura administrativa mencionada no veto. A estrutura já foi objeto de legislação própria.

O que a LDO faz é tratar da autorização necessária para que a futura LOA possa contemplar as despesas decorrentes daquela legislação. E aqui surge uma questão que o veto não enfrenta adequadamente.

O art. 169, § 1º, da Constituição estabelece justamente a necessidade de prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO para determinadas despesas com pessoal.

Ou seja, a autorização na LDO não é uma invasão da competência do Executivo; ela é precisamente uma das etapas constitucionalmente previstas para que determinadas despesas possam ser posteriormente contempladas no orçamento.

Assim, o fundamento do veto, tal como formulado, confunde três momentos juridicamente distintos, quais sejam: criação ou reestruturação da entidade; autorização legislativa específica e previsão da dotação na futura LOA.

Não são a mesma coisa. Por isso, com a devida *vênia*, não considero demonstrado o vício de iniciativa apontado contra os arts. 42 e 43.

A QUATRO - Dos incisos X a XIII do art. 3º.

A Prefeita afirma que os incisos X a XIII romperiam a técnica legislativa das normas gerais porque individualizariam bairros e logradouros específicos.

A afirmação, entretanto, não pode ser aplicada indistintamente aos quatro incisos.

O inciso X trata de política municipal de resiliência urbana, adaptação climática, prevenção de riscos, resposta a desastres e recuperação de áreas atingidas por situações de emergência ou calamidade. Não há, nesse texto, individualização de bairro ou logradouro.

Assim, o veto do inciso X não está propriamente enfrentando uma nova política pública criada pelo Legislativo.

Quanto aos incisos XI, XII e XIII, as razões de veto sustentam que a especificação territorial e de determinados equipamentos públicos extrapolaria a natureza geral da LDO.



A LDO deve estabelecer metas e prioridades. A Constituição não estabelece que essas prioridades devam ser necessariamente abstratas ou proibitivamente genéricas. E o próprio veto reconhece que os dispositivos acrescentados tratam de prioridades concretas de política pública.

A especificação de determinado equipamento ou território pode representar escolha política de prioridade orçamentária, sem que isso implique, por si só, usurpação da função administrativa.

Portanto, **a eventual impropriedade de técnica legislativa não demonstra, por si só, inconstitucionalidade.**

A CINCO - Dos §§ 1º a 5º do art. 41 e a necessidade de separar situações completamente diferentes

O veto afirma que os cinco parágrafos do art. 41 flexibilizariam indevidamente as vedações do limite prudencial de despesa com pessoal previstas no art. 22 da LRF.

O art. 22, parágrafo único, da LRF estabelece as vedações aplicáveis quando a despesa com pessoal ultrapassa 95% do limite. Entre elas estão a concessão de vantagens, criação de cargos, alteração de carreira, provimento de cargos e contratação de horas extras. A própria LRF contém exceções e disciplina específica para determinadas situações.

O § 1º do art. 41, pretende criar exceção às vedações do art. 22 em hipótese de calamidade pública ou emergência em saúde mediante declaração formal do Executivo.

A LRF possui disciplina própria para situações de calamidade em seu art. 65. E, no caso dos Municípios, a ocorrência da calamidade, para os efeitos daquele dispositivo, depende de reconhecimento pela Assembleia Legislativa.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais efetivamente reconheceu, em 26 de março de 2026, o estado de calamidade pública do Município para fins do art. 65 da LRF, pelo prazo de 180 dias, determinando ainda que as medidas excepcionais guardassem estrita vinculação com as ações de resposta, assistência, reconstrução e recuperação das áreas atingidas.

Portanto, **o § 1º não deveria permitir, de maneira permanente e genérica, que uma simples declaração do Executivo municipal produzisse os efeitos fiscais excepcionais reservados pelo art. 65 da LRF ao reconhecimento legislativo da calamidade.**

Nesse ponto, há fundamento para manutenção do veto.

A situação é diferente nos §§ 2º a 5º.

O § 2º trata de direitos já estabelecidos em lei e cujos requisitos tenham sido preenchidos. O § 3º procura preservar direitos adquiridos e situações jurídicas já constituídas. O § 4º disciplina medidas de redução da despesa com pessoal. O § 5º estabelece obrigação de informação ao Legislativo.

Assim, **o veto integral aos §§ 1º a 5º não encontra sustentação uniforme.**

A SEIS- Do § 4º do art. 56



O veto afirma que o § 4º do art. 54 estabelecerá uma **vedação absoluta ao cancelamento de restos a pagar não processados decorrentes de emendas impositivas**, em colisão com os arts. 9º e 42 da LRF e com os arts. 36 e 38 da Lei nº 4.320/1964.

Entendemos que ele está, na verdade, se referindo ao art. 56 e por erro material, digitou 54.

O texto aprovado estabelece que os empenhos de restos a pagar não processados relativos às emendas impositivas, excepcionalmente, deverão ser liquidados até 30 de junho do exercício subsequente.

Não há, no dispositivo, uma proibição absoluta de cancelamento. O que existe é **uma alteração do prazo para liquidação**. Essa diferença é fundamental.

O art. 36 da Lei nº 4.320/1964 define restos a pagar como despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo processadas e não processadas. O art. 38, por sua vez, disciplina o retorno à dotação das importâncias correspondentes às despesas anuladas. Nenhum desses dispositivos estabelece, por si só, a regra que a Prefeita atribuiu ao § 4º.

Também o art. 9º da LRF trata da limitação de empenho e movimentação financeira, enquanto o art. 42 possui disciplina própria relacionada à assunção de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato.

Portanto, existe aqui uma **desconexão objetiva entre o conteúdo do dispositivo vetado e a premissa utilizada para justificar o veto**.

O Executivo combate uma "vedação absoluta ao cancelamento" que o texto não instituiu.

Aqui, este vereador entende que seja um dos pontos mais fortes para a **rejeição do veto ao § 4º do art. 56**.

A SETE - Da Ação 0142 e da contradição objetiva entre o veto e o próprio PPA do Município

A Prefeita vetou a Ação 0142 sob o fundamento de que sua inclusão no Anexo de Metas e Prioridades seria incompatível com o PPA 2026-2029. As razões de veto afirmam expressamente que a inclusão contrariaria o art. 166, § 4º, da Constituição Federal por incompatibilidade com a Lei nº 15.299/2025.

Entretanto, o Anexo oficial do próprio PPA 2026-2029 registra:

Cód. 0142 - Políticas para Pessoas com Deficiência, com a descrição:

"Manutenção da Central de Libras/ JF, com ampliação da infraestrutura física, tecnológica, logística, suporte técnico, além da ampliação do atendimento em Libras, em tempo real, por meio de uma plataforma, para pessoas surdas, operando 24 horas por dia, 7 dias por semana".

E mais: **Exercício 2027 - Meta Física 1 - R\$ 250.000,00**.

Ou seja, a **Ação 0142 não apenas possui correspondência temática no PPA**. Ela



está **expressamente prevista no PPA para o próprio exercício de 2027.**

Não estamos diante de uma discussão abstrata sobre se a LDO poderia criar uma ação incompatível com o PPA. A ação já consta do PPA.

A Lei nº 15.299/2025 instituiu o PPA 2026-2029 e estabeleceu que o instrumento contém os programas e ações governamentais para o quadriênio.

Consequentemente, **o fundamento utilizado para vetar a Ação 0142 não encontra correspondência com a realidade documental do planejamento municipal.**

É precisamente o tipo de questão que poderia passar despercebida em uma análise limitada à leitura das razões de veto.

A Prefeita afirma: incompatibilidade com o PPA.

O PPA, entretanto, contém a própria Ação 0142 para 2027.

Desta forma, a Chefe do Executivo **não se demonstrou a incompatibilidade alegada.**

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisados o Projeto de Lei oriundo da Mensagem nº 4.733/2026, o texto aprovado pela Câmara Municipal, as razões do Veto Parcial, o Parecer nº 186/2026 da Diretoria Jurídica, a Constituição Federal, a legislação financeira pertinente e o PPA 2026-2029, **opino pela REJEIÇÃO DO VETO PARCIAL**, ressalvando-se, especificamente:

1- art. 27, § 2º: há fundamento para **MANUTENÇÃO DO VETO**, se mantida a interpretação de que o dispositivo pretende dispensar a compatibilidade com o PPA;

2 - art. 41, § 1º: há fundamento para **MANUTENÇÃO DO VETO**, pela inadequação da previsão de calamidade fundada apenas em ato do Executivo diante do regime do art. 65 da LRF;

É o parecer.

Palácio Barbosa Lima, 21 de agosto de 2026.

Jefferson Da Silva Januário
Vereador Negro Bússola - PV

