

VETO 5/2026

JOSÉ MARCOS CALDERAN, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARACAJU, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 69, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Maracaju, decide **VETAR PARCIALMENTE** as Emendas ao Projeto de Lei nº 011/2026 (LDO), em relação as Emendas 01/2026 e 02/2026, pelas razões de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público a seguir expostas.

Comunico a Vossas Excelências que, nos termos da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar parcialmente o Autógrafo nº 27/2026, referente ao Projeto de Lei nº 011/2026, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Maracaju para o exercício financeiro de 2027, especificamente quanto às Emendas Aditivas nº 01/2026 e no 02/2026, pelas razões a seguir expostas. Inicialmente, registro o reconhecimento deste Poder Executivo quanto à nobreza da iniciativa parlamentar e à relevância do incentivo ao esporte como instrumento de inclusão social, desenvolvimento humano, valorização dos atletas locais e fortalecimento da representação esportiva do Município de Maracaju. A preocupação externada pelo ilustre autor da emenda é legítima e converge, em seu mérito, com o interesse público de promoção das políticas municipais de esporte e lazer.

Todavia, a sanção governamental de proposições inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias deve observar não apenas a finalidade pública pretendida, mas também os limites constitucionais, fiscais e orçamentários que condicionam a criação, ampliação, manutenção ou priorização de despesas públicas.

I - Do veto à Emenda Aditiva nº 01/2026 - Programa Municipal Bolsa Atleta

No caso concreto, a Emenda Aditiva nº 01/2026 não se limita a formular diretriz genérica de fomento ao esporte. Ela inclui no planejamento orçamentário municipal ação específica voltada à manutenção, custeio e pagamento de auxílios financeiros a atletas beneficiários do Programa Municipal Bolsa Atleta. Trata-se, portanto, de prioridade relacionada à transferência pecuniária direta a pessoas físicas, cuja execução depende de prévia e regular demonstração de viabilidade fiscal.

Registra-se que apreciação é mais restrito: saber se é adequada, sob o ponto de vista financeiro-orçamentário, a inclusão, por emenda parlamentar à LDO, de prioridade específica voltada à manutenção e ao pagamento de auxílio financeiro a particulares, sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem fonte de custeio, sem memória de cálculo e sem demonstração de compatibilidade fiscal.

Essa delimitação é importante para preservar a impessoalidade da manifestação. O veto não deve ser compreendido como veto ao esporte, nem como negativa abstrata à competência parlamentar de emendar a LDO, mas como medida de cautela fiscal diante da forma específica pela qual a prioridade foi inserida.

A competência parlamentar para apresentar emendas à LDO é juridicamente reconhecida, desde que respeitados os limites constitucionais, legais e orçamentários aplicáveis, porquanto o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917, fixou orientação segundo a qual não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora gere despesa, não trate da estrutura ou atribuições de órgãos públicos nem do regime jurídico de servidores. Todavia, o Tema 917 não dispensa o cumprimento das normas de responsabilidade fiscal.



Assim, ainda que a iniciativa parlamentar seja, em tese, admissível, a proposição legislativa deve observar os requisitos de estimativa de impacto, adequação orçamentária, compatibilidade fiscal e coerência com o planejamento municipal.

Portanto, o fundamento do veto não deve ser a simples iniciativa parlamentar, mas a ausência de instrução fiscal mínima para inserir, como prioridade da LDO, despesa pecuniária potencialmente continuada.

Sob esse prisma, verifica-se que a Emenda Aditiva nº 01/2026 não se limita a prever genericamente "fomento ao

O texto aprovado refere-se especificamente ao Programa Municipal Bolsa Atleta, com expressões voltadas à manutenção, ao custeio, à continuidade do auxílio financeiro e ao pagamento dos auxílios financeiros aos atletas beneficiários.

Além disso, o art. 2º do Projeto de Lei da LDO estabelece que as programações constantes do Anexo de Prioridades e Metas terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária e na sua execução, embora não constituam limite absoluto à programação da despesa.

Daí decorre a conclusão técnica equilibrada: a emenda não cria pagamento automático, nem gera, por si só, direito subjetivo imediato aos atletas. Contudo, ela confere prioridade jurídico-orçamentária a uma despesa de transferência pecuniária a particulares, influenciando a elaboração da LOA 2027 e a execução orçamentária subsequente.

Por isso, a inclusão da ação no Anexo de Prioridades e Metas **deveria vir acompanhada de estimativa mínima de custo, e especialmente, fonte de custeio e demonstração de compatibilidade fiscal.**

Registra-se que a Lei Municipal nº 1.837/2015 demonstra que o Programa Bolsa Atleta envolve repasse de dinheiro a pessoas físicas. O benefício é previsto em valores mensais ou eventuais, de R\$ 100,00 a R\$ 700,00, pelo prazo máximo de 12 meses, de modo que entende-se que a emenda envolve despesa corrente de natureza pecuniária, com potencial caráter continuado, ou, no mínimo, expansão, manutenção ou aperfeiçoamento de ação governamental com aumento potencial de despesa.

Esse enquadramento atrai a incidência **dos arts. 16 e 17 da Lei** de Responsabilidade Fiscal. O art. 16 exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

O art. 17 disciplina as despesas obrigatórias de caráter continuado, exigindo estimativa, demonstração da origem dos recursos e comprovação de que a despesa não afetará as metas fiscais. O art. 15 da mesma lei considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas realizadas em desacordo com essas exigências. Já o art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. Vejam os respectivos artigos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de

- I. - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- II. - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

- I. - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
- II. - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

- I. - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II. - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o
- III. Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do S IP, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no S 12 do art. 40, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa

§ 3º Para efeito do S 29, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

§ 4º A comprovação referida no S 20, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no S 20, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no S IQ não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Com efeito, a ausência de estimativa de impacto. orçamentário-financeiro constitui o fundamento jurídico mais consistente para o veto parcial ora analisado. A Emenda Aditiva n° 01/2026, embora voltada a finalidade pública meritória, não veio acompanhada dos elementos técnicos mínimos necessários à aferição de sua viabilidade fiscal, tais como estimativa do número de atletas beneficiários, valor global máximo previsto para o exercício de 2027, memória de cálculo, indicação da fonte de custeio, projeção do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de referência e para os subsequentes, demonstração de compatibilidade com as metas fiscais, adequação à margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e indicação técnica de que a despesa se ajusta à programação fiscal previamente estruturada pelo Poder Executivo. Tal lacuna assume especial relevância porque a emenda não trata de simples diretriz abstrata de incentivo ao esporte, mas de inclusão, no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2027, de ação voltada à manutenção e ao pagamento de auxílios financeiros a particulares, mediante transferência pecuniária direta a atletas beneficiários do Programa Municipal Bolsa Atleta.

Registra-se, ainda, que a existência da Lei Municipal n° 1.837/2015 não elimina a necessidade de cautela fiscal na LDO 2027. A lei de 2015 criou o regime jurídico do Programa Bolsa Atleta, mas a execução financeira anual do programa depende de dotação orçamentária, disponibilidade financeira, seleção regular dos beneficiários, empenho, liquidação, pagamento e prestação de contas.

Além disso, a lei de origem possui linguagem autorizativa e condicionada. Ela não torna obrigatório que, em todos os exercícios, haja pagamento automático de bolsas. Ao contrário, a operacionalização depende da Administração, da existência de recursos e da observância dos requisitos legais.

Assim, a emenda à LDO 2027, ao elevar o programa à condição de prioridade orçamentária específica, não poderia dispensar a apresentação de elementos mínimos sobre custo, fonte e compatibilidade fiscal.

Ainda que o programa tenha sido instituído por legislação municipal anterior, a emenda ora examinada constitui proposição legislativa nova, posterior ao art. 113 do ADCT, **e pretende conferir prioridade orçamentária, no exercício de 2027, a despesa de natureza financeira, com potencial repercussão continuada ou, ao menos, apta a caracterizar manutenção, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental com impacto sobre a despesa pública.**

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n° 95/2016, **estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.** O Supremo Tribunal Federal, na ADI n° 5.816, reconheceu que tal exigência constitui requisito adicional de validade formal para leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, com aplicação a todos os entes federativo. Mais recentemente, a discussão em torno da Proposta de Súmula Vinculante n° 150 reforça a tendência jurisprudencial de exigir maior rigor técnico e fiscal na tramitação de proposições legislativas que impliquem aumento de despesa obrigatória ou redução de receita pública. Nessa mesma linha de inteligência, Nobres vereadores é o entendimento do STF e demais tribunais em casos análogos. Vejamos:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal. Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1.

Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF não repercute no plano de validade da norma de modo a ensejar sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia. Precedentes. Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. 2. **Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes. 3. In casu a Lei nº 1.257 de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal.** 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas remuneratórias de natureza alimentar a servidores públicos do Estado, bem como que estão presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de preservar a segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos da decisão da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que produza efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento. 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc, a contar da data da publicação da ata do julgamento. (STF - ADI: 6090 RR, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 13/06/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2023 PUBLIC 28-06-2023)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 618/2020. DISPOSITIVOS QUE ALTERAM CARGA HORÁRIA DE SERVIDORES MUNICIPAIS E IMPLICAM EM AUMENTO DE DESPESA.

AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 113 DO ADCT DA CR/88.

INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PEDIDO PROCEDENTE. I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, sem pedido de medida cautelar, visando à declaração de inconstitucionalidade do § 4º do artigo 12 e do § 2º do artigo 109 da Lei Complementar nº. 618/2020, do Município de Uberaba. Alega-se que os dispositivos criam despesas ao Município sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em violação ao artigo 113 do ADCT da

Constituição Federal de 1988, aplicável aos Municípios por força do art. 29 da CR/88 e do art. 172 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG). II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há uma questão em discussão: verificar se os dispositivos impugnados incorreram em inconstitucionalidade formal por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, **conforme exige o artigo 113 do ADCT**; III. **RAZÕES DE DECIDIR O artigo 113 do ADCT da Constituição Federal exige, para a validade formal de leis que criem despesas, a prévia instrução do processo legislativo com estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** Tal exigência se aplica a todos os entes federativos, inclusive Municípios, por força do artigo 29 da CR/88 e do artigo 172 da CEMG. A ausência dessa estimativa nas normas impugnadas caracteriza vício de inconstitucionalidade formal. As normas impugnadas, ao consolidarem a carga horária de servidores da Carreira dos Analistas de Regulação, Auditoria e Fiscalização em 30 ou 40 horas semanais com remuneração proporcional, criam despesa ao Município. Tal alteração, sancionada sem o devido cumprimento dos requisitos constitucionais formais, agrava o vício de inconstitucionalidade. **Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.074. ADI 5.816) e deste Tribunal de Justiça confirmam a aplicação do artigo 113 do ADCT a todos os entes federativos reconhecendo a inconstitucionalidade formal de normas que criem despesas sem estimativa de impacto orçamentário.** IV. DISPOSITIVO E TESE Pedido julgado procedente. Tese de julgamento: A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo de normas que criem despesas públicas configura inconstitucionalidade formal, conforme o artigo 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do artigo 29 da CR/88 e do artigo 172 da CEMG. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 29 e art. 113 do ADCT; CEMG, arts. 66, III, b e c, e 172. Jurisprudência relevante citada: ST F, ADI 6.074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21.12.2020, DJe 08.03 .2021; STF, ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 05.11.2019, DJe 26.11 .2019; TJMG, ADI 1.0000.22.028262-8/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, Órgão Especial, j. 14.12 .2022, p. 25.01.2023

Des.(a) Armando Freire, Data de Julgamento: 24/01/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 28/01/2025)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 356/2021 DO MUNICÍPIO DE ARAQUARI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME. TRATA-SE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA CONTRA A LEI COMPLEMENTAR N. 356, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ARAQUARI, QUE INSTITUI VERBA INDENIZATÓRIA PARA MÉDICOS MUNICIPAIS. ALEGA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE EM SABER SE A LEI COMPLEMENTAR N. 356/2021 DO MUNICÍPIO DE ARAQUARI É INCONSTITUCIONAL: (I) **POR AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. CONFORME EXIGIDO PELO ART. 113 DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT) DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**; (II) POR PERMITIR O PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA SEM NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO, COMPROVAÇÃO OU PRESTAÇÃO DE CONTAS, CONTRARIANDO OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. III. RAZÕES DE DECIDIR. 1. A **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO CONFORME JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). QUE EXIGE A APRESENTAÇÃO DE TAL ESTIMATIVA PARA A CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS.** 2. A PREVISÃO DE PAGAMENTO SEM COMPROVAÇÃO DE DESPESAS CONTRARIA OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA

MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, DESVIRTUANDO A NATUREZA INDENIZATÓRIA DA VERBA E TRANSFORMANDO EM ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO INDEVIDO. IV. DISPOSITIVO E TESE: PEDIDO PROCEDENTE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI COMPLEMENTAR N. 356, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ARAQUARI. TESE DE JULGAMENTO: "1. A AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO NA CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONFIGURA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL." "2. A PREVISÃO DE PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA SEM COMPROVAÇÃO DE DESPESAS CONTRARIA OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, CONFIGURANDO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL." DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: CF/1988, ART. 113 DO ADCT; CE/SC, ART. 16; CF/1988, ART. 37. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA: STE, ADI N. 6.102/RR, REL. MIN. ROSA WEBER, DJE 10/02/2021; TJSC, ADI N. 5017022-40.2023.8.24 .OOOO, REL. DES. JAIME RAMOS, J. 21/06/2023. (TJ-SC - ADI: 50042605520248240000 SC, Relator.: RODOLFO TRIDAPALLI, Data de Julgamento: 18/11/2024, Órgão Especial)

Dessa forma, a existência prévia da Lei Municipal nº 1.837/2015 não afasta a necessidade de instrução fiscal própria da emenda à LDO 202, vez que lei instituidora disciplina o programa em abstrato, mas a sua priorização orçamentária anual, especialmente quando vinculada à manutenção e ao pagamento de auxílios financeiros, **deve ser acompanhada de elementos mínimos que permitam aferir o custo estimado, a fonte de custeio, a adequação às metas fiscais e a compatibilidade com o planejamento orçamentário do Município.**

Logo, ausentes tais elementos, se mostra recomendável o veto parcial, por cautela fiscal, preservação da legalidade financeiro-orçamentária e observância da responsabilidade na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Da coerência entre Anexo de Prioridades e Metas e Anexo de Metas Fiscais

A LDO deve preservar coerência interna entre suas prioridades políticas e suas metas fiscais. O art. 4º, §1º da LRF exige que a LDO contenha Anexo de Metas Fiscais, com metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados

No caso, o Projeto de Lei da LDO 2027 contém anexos fiscais e demonstrativos voltados ao planejamento financeiro do exercício. A inclusão de nova prioridade de despesa pecuniária sem estimativa correspondente pode gerar do Sul - Rua Appa, nº 140, w.maracaju.ms.gov.br descompasso entre o Anexo de Prioridades e Metas e o Anexo de Metas Fiscais, especialmente quando a ação inserida envolve pagamento direto a particulares.

Não se afirma que a emenda obriga automaticamente o Executivo a executar a despesa. **O ponto é outro: ao conferir prioridade formal a determinada ação financeira sem cálculo de impacto, cria-se um ônus técnico de compatibilização que deveria ter sido enfrentado no próprio processo legislativo.**

A Emenda Aditiva nº 01/2026 distingue-se objetivamente porque não trata apenas de diretriz administrativa, infraestrutura, transparência ou programa genérico. Ela versa sobre manutenção e pagamento de auxílio financeiro a pessoas físicas, mediante transferência pecuniária direta a particulares.

Portanto, decorre da ausência de estimativa de impacto para uma despesa de natureza financeira, com potencial repetição anual. Também há fundamento de veto por contrariedade ao interesse público. A gestão fiscal responsável exige que a inclusão de prioridades de gasto financeiro na LDO seja precedida de análise mínima de impacto, especialmente quando se trata de transferência direta de dinheiro a particulares.



A ausência de cálculo reduz a qualidade do planejamento, dificulta a elaboração da LOA, fragiliza a coerência dos anexos fiscais e cria precedente institucional inadequado para futuras emendas que pretendam inserir despesas sem demonstração de custo.

O veto parcial, nesse contexto, preserva a higidez do processo orçamentário. Não impede que o Executivo, no momento próprio da elaboração da LOA 2027, avalie a conveniência e a viabilidade de contemplar o Programa Bolsa Atleta, desde que haja dotação, fonte de custeio, impacto fiscal, compatibilidade com PPA/LDO/LOA e observância da Lei Municipal nº 1.837/2015.

Assim, em homenagem à legalidade financeiro-orçamentária, à responsabilidade fiscal, à coerência do planejamento público e à preservação do interesse público municipal, impõe-se o veto parcial à Emenda Aditiva nº 01/2026 ao Projeto de Lei nº 011/2026.

II - Do veto à Emenda Aditiva nº 02/2026 - COSIP, estradas rurais e Defesa Civil

A Emenda Aditiva nº 02/2026 propõe a inserção de diretrizes específicas relativas à transparência na aplicação dos recursos da COSIP, à manutenção e recuperação de estradas vicinais, pontes e bueiros da zona rural, bem como ao fortalecimento institucional da Defesa Civil Municipal

De início, registro que o veto ora oposto não recai sobre o mérito das políticas públicas sugeridas, as quais são relevantes e compatíveis com objetivos legítimos da Administração Municipal. A transparência na aplicação dos recursos públicos, a manutenção da infraestrutura rural e o fortalecimento da Defesa Civil são matérias de evidente interesse público e merecem permanente atenção do Poder Executivo.

Todavia, a razão do veto é de ordem técnico-legislativa e orçamentária, relacionada à forma de inserção da emenda no texto da LDO. O Capítulo I do Projeto de Lei foi estruturado para estabelecer as diretrizes gerais, os objetivos estratégicos e os parâmetros amplos da Administração Pública Municipal, enquanto as prioridades, ações setoriais e programações específicas devem ser organizadas no Anexo de Prioridades e Metas, conforme a sistemática adotada na proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

Dessa forma, ao inserir diretrizes setoriais diretamente no corpo principal da lei, a emenda acaba por misturar objetivos gerais com prioridades específicas, rompendo a coerência interna do instrumento de planejamento orçamentário. Essa forma de inclusão cria assimetria em relação à própria técnica utilizada na LDO e também em relação às demais emendas aprovadas, que buscaram inserir ações no respectivo Anexo de Prioridades e Metas.

Ressalta-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conservar harmonia entre o seu texto normativo principal e seus anexos, reservando ao corpo da lei os comandos gerais de orientação orçamentária e aos anexos a enumeração das prioridades, metas e ações governamentais específicas. Essa organização não é meramente formal; ela assegura clareza, racionalidade e segurança na elaboração da futura Lei Orçamentária Anual. Assim, por dever de preservação da estrutura lógica da LDO e da boa técnica legislativa, impõe-se o veto parcial à Emenda Aditiva nº 02/2026, sem prejuízo de que as matérias nela tratadas sejam oportunamente avaliadas pelo Poder Executivo, inclusive para eventual incorporação em instrumento próprio de planejamento, no Anexo de Prioridades e Metas ou na Lei Orçamentária Anual, desde que observadas a compatibilidade com o PPA, a disponibilidade financeira e a sistemática orçamentária municipal.

III - Conclusão geral das razões de veto



Diante do exposto, por razões de legalidade financeiroorçamentária, responsabilidade fiscal, coerência do planejamento público e preservação da adequada técnica legislativa, decido vetar parcialmente as Emendas que acompanham o Autógrafo nº 27/2026, referente ao Projeto de Lei nº 011/2026, especificamente quanto à Emenda Aditiva nº 01/2026, relativa ao Programa Municipal Bolsa Atleta, em razão da ausência de •mativa de impacto orçamentário-financeiro, fonte de custeio, memória de cálculo, quantitativo estimado de beneficiários e demonstração de compatibilidade com as metas fiscais; e à Emenda Aditiva nº 02/2026, relativa à COSIP, estradas rurais e Defesa Civil, não pelo mérito das políticas públicas propostas, mas pela inadequação técnicolegislativa de sua inserção diretamente no corpo principal da LDO, em prejuízo da estrutura lógica adotada pelo projeto, que reserva ao Anexo de Prioridades e Metas a disciplina das ações setoriais específicas.

Reitero o respeito deste Poder Executivo à atuação desta Casa de Leis e aos ilustres autores das emendas, cujas preocupações revelam compromisso com pautas relevantes para o Município. O veto ora apresentado possui fundamento estritamente técnico, voltado à preservação da responsabilidade fiscal, da organização do planejamento orçamentário e da segurança jurídica da futura execução da LDO 2027.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência e aos demais Vereadores protestos de elevada estima e distinta consideração.

Encaminhem-se as presentes razões de veto à Câmara Municipal de Maracaju/MS, para apreciação daquela Casa de Leis.

MARACAJU/MS, 09 de Julho de 2026

PODER EXECUTIVO
Poder Executivo(a)

PARECER 80/2026

**PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL.**

EXPEDIENTE: Nº 080

PROPOSIÇÃO: VETO 05/2026 PMM

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO.

PARECER N. 080/2026

**DATA DE PROTOCOLO DA MATÉRIA: 13 DE JULHO
DE 2026.**

RELATORIA: VEREADOR BRUNO BARROS OSSUNA.

**CONCLUSÃO DA RELATORIA: FAVORÁVEL À
TRAMITAÇÃO.**

1RELATÓRIO

Trata-se do **Veto Parcial nº 005/2026**, datado de 09 de julho de 2026, exarado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal com fundamento no art. 69, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Maracaju, incidente sobre o Autógrafo nº 27/2026, referente ao Projeto de Lei nº 011/2026, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o exercício financeiro de 2027.

O veto atinge especificamente duas emendas aprovadas por esta Casa de Leis:

- a) Emenda Aditiva nº 01/2026, de autoria parlamentar, que insere no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2027 ação voltada à manutenção, ao custeio e ao pagamento de auxílios financeiros a atletas beneficiários do Programa Municipal Bolsa Atleta, instituído pela Lei Municipal nº 1.837/2015; e
- b) Emenda Aditiva nº 02/2026, de autoria parlamentar, que insere diretrizes relativas à transparência na aplicação dos recursos da COSIP, à manutenção e recuperação de estradas vicinais, pontes e bueiros da zona rural, e ao fortalecimento institucional da Defesa Civil Municipal.

Como razões de veto, o Chefe do Executivo aponta, quanto à Emenda nº 01/2026, a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de memória de cálculo, de indicação de fonte de custeio e de demonstração de compatibilidade fiscal, em violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), invocando ainda precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.090/RR) e de Tribunais de Justiça estaduais (TJ-MG e TJ-SC) em casos

análogos.

Quanto à Emenda nº 02/2026, o veto não alega vício de iniciativa, inconstitucionalidade material ou impacto orçamentário, fundamentando-se exclusivamente em razão de técnica legislativa, sob o argumento de que a matéria deveria ter sido inserida no Anexo de Prioridades e Metas, e não no corpo principal do texto da LDO, sob pena de comprometer a coerência estrutural do instrumento de planejamento orçamentário.

Em ambos os casos, o Executivo reconhece expressamente o mérito e a relevância das políticas públicas propostas, restringindo suas objeções a aspectos de ordem formal e técnica.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2 — FUNDAMENTAÇÃO

A matéria orçamentária constitui campo de competência legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo municipais, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, aplicável ao Município por simetria. Inexiste, no caso concreto, qualquer questionamento quanto à competência do Município de Maracaju para dispor sobre a matéria veiculada nas emendas, tampouco quanto à competência desta Câmara para emendar o Projeto de Lei da LDO. A controvérsia trazida pelo veto situa-se exclusivamente no plano dos requisitos formais de validade das proposições.

A iniciativa parlamentar para emendar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é legítima e encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, notadamente no Tema 917 da repercussão geral, segundo o qual a emenda parlamentar que gere despesa não usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não verse sobre estrutura de órgãos públicos ou regime jurídico de servidores, hipótese que não se verifica no caso em exame. O próprio veto reconhece expressamente a legitimidade da iniciativa parlamentar quanto a ambas as emendas, não havendo vício de iniciativa a ser sanado.

Análise de constitucionalidade

A) Premissa comum às duas emendas: a distinção estrutural entre LDO e LOA no ciclo orçamentário.

Antes de examinar cada emenda isoladamente, impõe-se fixar premissa decisiva para o deslinde de toda a controvérsia: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual desempenham funções normativamente distintas dentro do ciclo orçamentário disciplinado pelos arts. 165 da Constituição Federal e 4º e 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LOA é o instrumento de alocação: discrimina a despesa por unidade orçamentária, categoria econômica e elemento de despesa, com dotação específica e quantificada em valores (art. 5º, LRF). A LDO, por sua vez e em especial o seu Anexo de Prioridades e

Metas (art. 4º, §2º, inciso II, LRF), cumpre função orientadora e qualitativa: estabelece as prioridades e metas da Administração para o exercício subsequente, sem dotação específica, sem valor monetário determinado e sem efeito de alocação direta de recursos.

Essa distinção não é meramente doutrinária: o próprio Projeto de Lei da LDO 2027, em seu art. 2º, como reconhecido na própria mensagem de veto, estabelece que as programações do Anexo de Prioridades e Metas terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária, mas expressamente “não constituirão limite absoluto à programação da despesa”. Ou seja, o próprio Executivo admite, no texto que ele mesmo encaminhou, que o Anexo é instrumento de orientação e precedência, não de alocação vinculante e quantificada.

Consequência direta: os arts. 16 e 17 da LRF e o art. 113 do ADCT não incidem, neste estágio, sobre matéria sem valor expesso.

O art. 16 da LRF exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a "criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa". O Programa Municipal Bolsa Atleta, contudo, já existe desde 2015, por força da Lei Municipal nº 1.837/2015, instrumento normativo próprio, específico e já vigente, que definiu o regime jurídico, os critérios de elegibilidade e os limites financeiros do benefício (R\$ 100,00 a R\$ 700,00 mensais, por até 12 meses). A Emenda nº 01/2026 não cria, não expande e não aperfeiçoa essa ação governamental: apenas a inclui, sem qualquer alteração de mérito, no rol de prioridades do planejamento para o exercício de 2027.

O art. 17 da LRF, por sua vez, disciplina a despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida a despesa cuja execução decorra de obrigação legal por período superior a dois exercícios. O próprio veto reconhece, em passagem de sua fundamentação, que a emenda "não cria pagamento automático, nem gera, por si só, direito subjetivo imediato aos atletas", tratando-se de programa autorizativo e condicionado à disponibilidade orçamentária de cada exercício. Se não há obrigação legal de execução, não há despesa obrigatória de caráter continuado, e, por consequência, não incide o art. 17."),

Quanto ao art. 113 do ADCT, sua literalidade exige estimativa para proposição que "crie ou altere" despesa obrigatória ou renúncia de receita. A despesa em exame foi criada pela Lei Municipal nº 1.837/2015, anteriormente, inclusive, à própria introdução do art. 113 no ADCT, que somente veio a existir com a Emenda Constitucional nº 95/2016. A Emenda Aditiva nº 01/2026 não é o veículo normativo que cria a despesa; é apenas ato de priorização, dentro do planejamento, de política pública já e integralmente disciplinada por lei específica e anterior. Exigir que uma peça de planejamento sem valores seja instruída como se

fosse a própria lei instituidora da despesa inverte a lógica sequencial do ciclo orçamentário (PPA ? LDO ? LOA), que reserva à LOA — e não à LDO, o momento de dotação específica, suficiente e quantificada (art. 16, §1º, inciso I, da LRF).

Registre-se que a mensagem de veto tenta contornar essa objeção qualificando a emenda como apta a caracterizar "manutenção" de ação governamental com impacto sobre a despesa. O argumento, contudo, não resiste a exame mais detido: o caput do art. 16 da LRF fala em "criação, expansão ou aperfeiçoamento" da ação governamental, não em mera "manutenção" de programa já vigente, cujo regramento permanece absolutamente inalterado. Incluir, no rol de prioridades do planejamento, programa já existente, sem alterar-lhe uma única condição, um único critério ou um único valor, não configura criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa apto a atrair a exigência do dispositivo.

Os precedentes invocados no veto tratam de situação distinta.

Cumpra observar, ainda, que nenhum dos precedentes citados nas razões de veto, ADI 6.090/RR (STF), e os julgados dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e de Santa Catarina, versa sobre emenda a Anexo de Prioridades e Metas de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em todos os casos citados, a norma impugnada era, ela própria, a fonte direta e imediata da despesa: leis de plano de cargos e remuneração de servidores, leis que alteravam carga horária com repercussão remuneratória automática, e leis que instituíam verba indenizatória de pagamento direto e incondicionado. Em nenhuma dessas hipóteses a despesa dependia, como no caso presente, de execução orçamentária futura, discricionária e sujeita a nova instrução na LOA. A situação paradigmática invocada no veto é, portanto, estruturalmente distinta da hipótese em exame, o que compromete a força persuasiva dos precedentes citados para o caso concreto.

Emenda Aditiva nº 02/2026 (COSIP, estradas rurais e Defesa Civil).

Quanto à Emenda nº 02/2026, o veto não aponta qualquer violação a dispositivo constitucional, a princípio da Administração Pública (art. 37, CF) ou a norma de responsabilidade fiscal, fundamentando-se exclusivamente na alegação de inadequação de técnica legislativa quanto à alocação do dispositivo dentro do texto da LDO.

Nos termos do art. 66, §1º, da Constituição Federal, aplicável por simetria ao processo legislativo municipal, o veto do Chefe do Executivo somente se legitima quando fundado em inconstitucionalidade ou em contrariedade ao interesse público, hipóteses não configuradas no caso em exame. Erro de técnica legislativa quanto à topografia de dispositivo dentro do texto normativo, embora relevante sob o ângulo da boa técnica

preconizada pela Lei Complementar nº 95/1998, não se equipara a vício de constitucionalidade ou de legalidade apto a justificar veto, tampouco compromete o interesse público que, ao contrário, é expressamente reconhecido pelo próprio Executivo como presente nas matérias tratadas.

Legalidade administrativa

À luz da premissa fixada no item 3.1 supra, não se verifica, quanto à Emenda nº 01/2026, exigência legal de instrução com estimativa de impacto, memória de cálculo ou fonte de custeio neste estágio do ciclo orçamentário, por não se tratar de criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa, nem de despesa obrigatória de caráter continuado, tampouco de instrumento que discrimine valores. Tais exigências serão plenamente aplicáveis, isso sim, no momento da elaboração e da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, quando a ação for efetivamente dotada de valor específico.

Quanto à Emenda nº 02/2026, tampouco se verifica qualquer criação de despesa, obrigação financeira ou interferência na organização e gestão do Poder Executivo apta a atrair as exigências dos arts. 15 a 17 da LRF, tratando-se de diretrizes de caráter geral, sem determinação específica de execução, dotação ou cronograma.

Impacto orçamentário e administrativo

Nenhuma das duas emendas gera, por si só, impacto orçamentário imediato ou mensurável neste estágio, na medida em que a LDO não veicula dotação com valor expresso. Eventual impacto financeiro somente se materializará, e somente então poderá ser tecnicamente estimado com precisão, por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, momento processual próprio para a fixação de valores, fontes de custeio e compatibilidade com as metas fiscais.

Não obstante a conclusão jurídica pela desnecessidade de instrução prévia nesta fase, esta Comissão registra, por dever de zelo institucional e de responsabilidade fiscal, que esta Casa de Leis já dispõe de Nota Técnica elaborada por sua Assessoria Jurídico-Legislativa, contendo estimativa preliminar de beneficiários, valores e fonte de custeio do Programa Bolsa Atleta, a qual poderá instruir voluntariamente a matéria perante o Executivo e servir de subsídio à elaboração do PLOA 2027, não como pressuposto de validade da emenda ora apreciada, mas como reforço de boa prática de gestão fiscal responsável.

III — CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina pela REJEIÇÃO do Veto Parcial nº 005/2026 em sua integralidade, tanto quanto à Emenda Aditiva nº 01/2026 quanto à Emenda Aditiva nº 02/2026, pelos seguintes fundamentos

centrais:

1a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em especial o Anexo de Prioridades e Metas, constitui instrumento de planejamento qualitativo e orientador, sem dotação específica ou valor monetário determinado, função reservada à Lei Orçamentária Anual (arts. 4º e 5º da LRF); sendo assim, não há, nesta fase processual, base fática (valores) sobre a qual possa incidir a exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro dos arts. 16 e 17 da LRF e do art. 113 do ADCT;

2a despesa relativa ao Programa Municipal Bolsa Atleta foi criada pela Lei Municipal nº 1.837/2015, sob regime autorizativo e condicionado, não se caracterizando a Emenda nº 01/2026 como ato de criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa, mas de mera priorização de política pública preexistente;

3o veto quanto à Emenda nº 02/2026 funda-se exclusivamente em juízo de técnica legislativa, hipótese não abrangida pelas causas constitucionais autorizadoras do veto (inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público)

4a exigência de instrução técnica com estimativa de impacto, memória de cálculo e fonte de custeio permanece plenamente aplicável e deverá ser observada por ocasião da elaboração e tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, quando a ação vier a ser efetivamente dotada de valor específico, recomendando-se, para essa etapa, a utilização da Nota Técnica nº 001/2026 desta Assessoria como subsídio técnico voluntário.

É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à deliberação do Plenário desta Casa de Leis, para os fins do art. 66, §4º, da Constituição Federal, por simetria.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Vereador **BRUNO BARROS** –Relator

Vereador Joãozinho Rocha – Presidente

() DE ACORDO com o voto do Relator () CONTRÁRIO ao voto do Relator

Declaração de voto divergente, se houver: _____



Vereador Jeferson A. Lopes - Membro
() DE ACORDO com o voto do Relator () CONTRÁRIO ao voto
do Relator
Declaração de voto divergente, se houver: _____

EXPEDIENTE: Nº 080

PROPOSIÇÃO: VETO 05/2026 PMM

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO.

PARECER N. 080/2026

DATA DE PROTOCOLO DA MATÉRIA: 13 DE JULHO DE 2026.

RELATORIA: VEREADOR BRUNO BARROS OSSUNA.

CONCLUSÃO DA RELATORIA: FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO.

MARACAJU/MS, 04 de Setembro de 2026

Bruno Barros
Poder Executivo(a)

