

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 expresso.

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
Vereador(a)

Jeferson Lopes
Vereador(a)

João Gomes Rocha
Vereador(a)

