



PARECER JURÍDICO Nº 101/2025

VETO Nº 002/2025 às EMENDAS 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, e 019/2025 ao Projeto de Lei nº 2346/2025, de iniciativa do Executivo Municipal, que “DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL - PPA PARA O QUADRIÊNIO 2026-2029 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I- DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para parecer, o VETO TOTAL AO PL Nº 002/2025, de autoria do Executivo Municipal, em síntese com as seguintes razões:

Razões do Veto à Emenda n.º 012 ao Projeto de Lei nº 2.346/2025

A Emenda n.º 012 propõe ampliar as ações da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, incluindo a possibilidade de manutenção e celebração de convênios com clínicas privadas para o acolhimento e tratamento de dependentes químicos.

Embora o objetivo de fortalecer o atendimento a essa população seja legítimo e relevante, a proposta incorre em incompatibilidade técnica com a política pública setorial.

O tratamento médico e terapêutico de dependentes químicos, inclusive por meio de internação em clínicas, é atribuição do Sistema Único de Saúde (SUS) e deve ser executado pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme previsto na Política Nacional sobre Drogas (Lei nº



11.343/2006) e na Portaria GM/MS nº 3.088/2011, que institui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

A Assistência Social, por sua vez, tem competência para atuar na reinserção social e apoio socioeconômico às pessoas em situação de vulnerabilidade, mas não para executar diretamente serviços médicos ou custear internações, cujas despesas devem ser financiadas com recursos vinculados ao Fundo Municipal de Saúde.

Além disso, recursos do Fundo Municipal de Assistência Social têm aplicação vinculada à proteção social básica e especial, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), não sendo possível remanejá-los para custeio de tratamentos de saúde.

Diante dessa incompatibilidade de competências e de fontes orçamentárias, a referida Emenda se apresenta tecnicamente inviável.

Razões do Veto à Emenda n.º 013 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

A Emenda n.º 013 propõe alterar o objetivo do Programa 0054 - Gestão da Vigilância em Saúde, incluindo a celebração de convênios com clínicas veterinárias para controle populacional de animais, bem como realocar R\$ 500.000,00 da ação "Manutenção DST-HIV-AIDS" para essa finalidade.

Ocorre que, sob a ótica do planejamento orçamentário, há distinção clara entre programa e ação:

- Programa é o instrumento de organização da atuação governamental, que expressa de forma ampla e integrada as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados em determinado período. É estruturado para articular diversas ações que, em conjunto, viabilizam o alcance de um objetivo estratégico.*
- Ação é a unidade orçamentária que concretiza o programa, sendo o meio específico (projeto, atividade ou operação especial) por meio do qual se entregam produtos e serviços à sociedade.*

O Programa 0054 possui um objetivo amplo e estratégico: "monitorar, prevenir e controlar riscos e agravos à saúde da população, envolvendo a coleta, análise e interpretação de dados epidemiológicos, sanitários e ambientais para orientar políticas públicas, promover ações de prevenção e resposta a surtos e epidemias, além de garantir a qualidade dos serviços de saúde". Dentro dele, estão previstas ações como a manutenção do Centro de Zoonoses, vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental, combate a DST-HIV-AIDS, entre outras.

Alterar o objetivo do programa para incluir, de forma específica, "convênios com clínicas veterinárias" reduz a abrangência conceitual e compromete a visão estratégica que deve nortear o programa, além de confundir a natureza da mudança: essa proposta se refere a uma ação específica, não ao objetivo de um programa.

Importante ressaltar que a maneira de executar a prevenção e o controle populacional de animais é uma prerrogativa discricionária da administração. A especificação do método, como "convênios com clínicas veterinárias", restringe a autonomia do Executivo e pode não se alinhar à realidade administrativa. A escolha do instrumento jurídico mais adequado (convênio, contratação, etc.) deve ser uma decisão de gestão, a ser tomada no momento da execução orçamentária, garantindo flexibilidade e eficiência.



Além disso, a realocação de R\$ 500.000,00 da ação 2202- Manutenção DST-HIV-AIDS é tecnicamente inviável no âmbito do PPA por duas razões principais:

1. Momento inadequado e natureza referencial do PPA — No PPA, os valores são metas físicas e financeiras meramente referenciais, cuja execução e detalhamento das dotações ocorrem na LDO e na LOA. Alterações de valor e fonte de recurso devem ser analisadas e deliberadas nesses instrumentos, onde é possível verificar disponibilidade e compatibilidade técnica. Portanto, não há que se falar em transferência de recursos no momento da aprovação do PPA.

2. Fontes de recurso vinculadas e finalidade específica — A maior parte dos recursos da ação DST-HIV-AIDS provém de transferências estaduais e federais destinadas exclusivamente à prevenção, vigilância e tratamento dessas doenças. O redirecionamento para castração de animais infringe a vinculação legal dessas receitas e impossibilita sua execução.

Ressalta-se, ainda, que a ação DST-HIV-AIDS atende a toda a região, com demanda contínua e prioritária. A redução abrupta desse montante prejudicaria o cumprimento de metas pactuadas.

Diante do exposto se verifica que a referida Emenda é tecnicamente inviável.

Razões do Veto à Emenda n.º 014 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

A Emenda n.º 014 propõe a inclusão da construção do Centro de Atendimento Especializado de Alta Floresta, e sua rejeição se faz necessária por razões técnicas de planejamento orçamentário, que se sobrepõem à justificação apresentada.

1. Natureza Programática do PPA e Maturidade do Projeto — Embora o PPA seja um instrumento de planejamento, sua estrutura de programas e ações deve refletir projetos com um mínimo de maturidade técnica e orçamentária. A criação de uma ação específica e isolada, sem estudo de viabilidade, projeto técnico ou plano de sustentabilidade financeira, resulta em previsão sem condições reais de execução no quadriênio.

Importa ressaltar que a implantação de um centro especializado não se limita à obra física. É indispensável considerar custos recorrentes com manutenção, pessoal, equipamentos, insumos e gestão operacional. Sem um estudo efetivo desses custos e de como será garantida a continuidade do funcionamento, a simples inclusão da construção no PPA torna-se insuficiente e arriscada sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal.

2. Abrangência do Programa e Coerência Orçamentária — O Programa 0018 — Infraestrutura Educacional já contempla, em seu escopo, a construção, ampliação e reforma de espaços físicos da rede de ensino, incluindo a possibilidade de adequações para atendimento especializado.

Criar uma nova ação com o mesmo objetivo, mas sem garantia de viabilidade e sem integração ao planejamento das prioridades já estabelecidas, fragmenta o orçamento e pode comprometer o alcance das metas definidas no plano de governo e nas políticas públicas vigentes.

Apesar do mérito da proposta, a ausência de estudos de viabilidade técnica, orçamentária e operacional inviabiliza sua inclusão como ação própria no PPA. A previsão isolada no formato proposto fragmentaria o planejamento, criaria riscos à execução e não asseguraria a continuidade e a sustentabilidade do serviço.



Ante o exposto verificamos que a referida Emenda se apresenta tecnicamente inviável.

Razões do Veto à Emenda n.º 015 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

A Emenda n.º 015 propõe a criação de ação específica para a implementação e manutenção de sistema de vigilância nas escolas da rede municipal de ensino.

*Esclarece-se que o objetivo pretendido encontra-se em tratativas avançadas com o programa estadual *VigiaMais MT*, que será implantado em unidades da rede municipal, garantindo a execução da medida sem necessidade de criação de nova ação no PPA.*

Do ponto de vista técnico-orçamentário, a criação de uma ação única com a denominação “implementação e manutenção de sistema de vigilância” é inviável. Isso porque, pela estrutura de classificação orçamentária, implantação do sistema constitui despesa de capital (investimento), enquanto manutenção constitui despesa corrente (custeio). São naturezas distintas que exigem ações separadas para correta contabilização e execução.

Assim, para atender ao objetivo, seria necessário desdobrar a proposta em duas ações distintas:

- *Implantação do sistema de vigilância (investimento)*
- *Manutenção do sistema de vigilância (custeio)*

No entanto, tal desdobramento é desnecessário no PPA, pois já existem ações adequadas no orçamento da Educação capazes de absorver essas despesas, respeitando a separação por etapa de ensino:

- *Ação 2219 — Manutenção das Escolas da Educação Infantil*
- *Ação 2220 — Manutenção das Escolas da Educação Fundamental*

Ambas as ações possuem previsão no seu elemento de despesa tanto para aquisição de material permanente (permitindo a implantação do sistema) quanto para custeio de serviços e reposições (viabilizando a manutenção).

Dessa forma, é possível realizar a implantação e a manutenção do sistema de vigilância dentro dessas ações já existentes, sem fragmentar a estrutura orçamentária com novas ações específicas.

Assim, o objetivo da Emenda pode ser atendido por meio da alocação de recursos nas ações já existentes (2219 e 2220), utilizando corretamente os elementos de despesa para investimentos e custeio. A criação de nova ação é incompatibilidade entre as naturezas de despesa previstas.

Dessa forma a referida Emenda se apresenta tecnicamente inviável.

Razões do Veto à Emenda n.º 016 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025





A Emenda n.º 16 propõe a supressão da Ação 2244 - Agenda 2030: Implementação e Sustentabilidade Institucional, e a realocação dos recursos na Ação: Manutenção dos Serviços da Proteção Social Básica - PSB.

Ora a Ação "Manutenção dos Serviços da Proteção Social Básica - PSB", já está devidamente prevista em nosso PPA na ação 2033, com a denominação "GESTÃO DO BLOCO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA - PSB".

No que tange à realocação financeira proposta, esclarecemos que os valores previstos no Plano Plurianual (PPA) são de caráter referencial. As discussões e deliberações sobre a alocação e o remanejamento detalhado dos recursos serão tratadas no momento da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, devemos sempre respeitar a particularidade de cada fonte de recurso para garantir a correta execução orçamentária.

Devemos esclarecer ainda que a Ação 2244 - Agenda 2030: Implementação e Sustentabilidade Institucional não consta na LDO 2026 e não constará da LOA 2026.

Ante o exposto verificamos que a referida Emenda se apresenta tecnicamente inviável.

Razões do Veto à Emenda n.º 017 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

Quanto a Emenda n.º 17, que propõe a inclusão da ação Construção do Abrigo de Animais Domésticos no Anexo do PPA, sugerindo a redução dos valores, inclusive com a supressão de recursos do Gabinete do Prefeito para o financiamento da nova ação.

Ora, reconhecemos a relevância desta ação para a causa animal em nosso município, todavia, esclarecemos que, por se tratar de um instrumento de planejamento, os valores presentes no PPA são apenas referenciais.

A discussão sobre a alocação e o remanejamento financeiro de forma detalhada é feita na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Adicionalmente, é fundamental respeitar a particularidade de cada fonte de recurso e as vinculações legais existentes. Agradecemos a valiosa contribuição para o aprimoramento do PPA.

Com relação a inclusão da palavra "construir" no objetivo do Programa 0054 - Gestão da Vigilância em Saúde, gostaríamos de apresentar uma observação técnica.

Analisando a redação do objetivo do programa, que é "MONITORAR, PREVENIR E CONTROLAR RISCOS E AGRAVOS À SAÚDE DA POPULAÇÃO...", a inclusão da palavra "construir" entre "prevenir" e "controlar" causaria uma incoerência semântica e programática, uma vez que o foco do programa é a gestão de vigilância em saúde, e não obras físicas.

A expressão "construir riscos e agravos à saúde" não faz sentido no contexto técnico da saúde pública.

Para atender ao mérito da emenda, que é a viabilização da Construção do Abrigo de Animais Domésticos, a ação de construção poderia ser incluída sem a alteração do objetivo do Programa 0054, preservando sua finalidade original, que abrange várias vigilâncias (sanitária, epidemiológica, ambiental, etc.).





Reafirmamos nossa disposição em acolher a intenção da emenda, garantindo que a ação de construção seja contemplada no PPA de forma técnica e consistente, sendo assim, a ação poderá ser inserida oportunamente, sem a mudança do programa.

Dessa forma, a referida Emenda apresenta inviabilidade técnica na sua forma.

Razões do Veto à Emenda n.º 018 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

Quanto à Emenda Aglutinativa n.º 18, que visa a fusão das Emendas n.º 13 e n.º 17.

Reconhecemos o esforço em unificar as propostas, mas, por se tratar de uma consolidação de emendas que apresentam questões técnicas e orçamentárias, não será possível acatá-la.

Conforme já discutido nas análises anteriores, as duas emendas originais possuem ressalvas específicas:

- Emenda n.º 13: A proposta de incluir “convênios com clínicas veterinárias” diretamente no objetivo do Programa 0054 – Gestão da Vigilância em Saúde confunde a natureza estratégica de um programa com a especificidade de uma ação. O remanejamento de R\$ 500.000,00 da ação “Manutenção DST-HIV-AIDS” é tecnicamente inviável, uma vez que os valores do PPA são referenciais e grande parte desses recursos possui vinculação legal de transferências estaduais e federais, não podendo ser redirecionada.*

- Emenda n.º 17: A inclusão da palavra “construir” no objetivo do Programa 0054 - Gestão da Vigilância em Saúde cria uma incoerência programática, pois o objetivo deste programa é o monitoramento e controle de riscos à saúde, e não a execução de obras físicas. No entanto, a intenção de viabilizar a “Construção do Abrigo de Animais Domésticos” será atendida, e a ação será alocada de forma mais adequada, sem a necessidade de alterar o objetivo do programa.*

As discussões sobre ações de controle populacional de animais e sobre a construção do abrigo, bem como a alocação de recursos para essas finalidades, serão tratadas nos instrumentos orçamentários apropriados, como a LDO e a LOA, garantindo a coerência técnica e legal do planejamento governamental.

Por essas razões, a Emenda Aglutinativa n.º 18 também apresenta inviabilidades técnicas.

Razões do Veto à Emenda n.º 019 ao Projeto de Lei n.º 2.346/2025

Da mesma sorte a Emenda Aglutinativa n.º 19, que propõe a fusão global das Emendas n.º 14 e 15 ao Projeto de Lei do PPA.

Reconhecemos a iniciativa da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária em buscar aprimorar o processo legislativo, todavia, uma vez que as Emendas n.º 14 e n.º 15, que são a base desta proposição, apresentam inviabilidades técnicas conforme devidamente expostos nos itens anteriores, a referida Emenda Aglutinativa n.º 19 padece das mesmas inviabilidades, não podendo ser sancionada.





O Senhor Prefeito Municipal encaminhou à Câmara Municipal a **Mensagem de Veto nº 002/2025**, comunicando a decisão de **opor veto às emendas parlamentares de nº 012 a 019/2025** apresentadas ao Projeto de Lei nº 2.346/2025, que “Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2026–2029 e dá outras providências”.

A Mensagem fundamenta o veto em razões de ordem **técnica-orçamentária** (caráter referencial do PPA, impossibilidade de remanejamento de recursos vinculados, ausência de viabilidade técnica de projetos específicos) e em razões de **constitucionalidade** (vício de iniciativa, violação do princípio da separação de poderes, afronta às limitações ao poder de emenda parlamentar).

Cabe, portanto, analisar a regularidade formal e material do veto, bem como sua conformidade às regras constitucionais, legais e regimentais.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

É o sucinto relatório.

É o sucinto relatório da justificativa do veto.

Dispõe o artigo 45, §1º, da Lei Orgânica Municipal, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Município para vetar total ou parcialmente projeto de lei.

Art. 45. Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal serão enviados ao Prefeito, que aquiescendo, os sancionará.

*§ 1º. Se o Prefeito julgar o projeto no **todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, devendo comunicar os motivos do veto ao Presidente da Câmara no prazo de quarenta e oito horas.*



Mais especificamente o artigo 186 do Regimento Interno desta Casa legislativa, prevê o poder de veto do Prefeito para matérias contrárias a constitucionalidade e ao interesse público.

*Art. 186. Se o Prefeito considerar o Projeto, **no todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á no todo ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara os motivos do Veto (LOM. Art. 52 § 1º e C. F. Art. 66 § 1º.)*

O Sr. Chefe do Executivo local exercendo seu poder discricionário, que se configura exatamente na faculdade legal que possui para a prática dos atos administrativos que, segundo seu entendimento, sejam mais convenientes e oportunos à Administração Pública.

- **Do instituto do veto no processo legislativo**

O **art. 66 da Constituição Federal** (aplicável por simetria aos Municípios), assim como a **Lei Orgânica Municipal de Alta Floresta (art. 45, §1º)**, estabelecem que o veto pode ser **total ou parcial**, incidindo sobre o **projeto de lei**.

O veto **parcial** deve recair **exclusivamente sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea** (§2º do art. 66 da CF).

Isso significa que o veto **não tem por objeto “emendas”**, mas sim os **dispositivos resultantes** que essas emendas introduziram ou alteraram no texto final aprovado pela Câmara.

Portanto, a boa técnica legislativa recomenda que a **Mensagem de Veto identifique com precisão os dispositivos vetados do projeto de lei (após a redação final)**, e não apenas cite “emendas”.

A prática de vetar “emendas” pode gerar **imprecisão técnica e insegurança interpretativa**, dificultando:

- 1- a delimitação do alcance do veto;
- 2- a execução da promulgação parcial pelo Presidente da Câmara;
- 3- a votação pelos vereadores, que devem decidir sobre **dispositivos concretos** e não sobre “emendas” abstratamente referidas.



- **Dos limites ao poder de emenda parlamentar**

Consoante o **art. 43, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal**, que reproduz o **art. 63 da CF/88**, são inadmissíveis as emendas parlamentares que:

impliquem **aumento de despesa**;

não guardem **pertinência temática** com o projeto de lei de iniciativa reservada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou que o **poder de emenda é legítimo**, mesmo em projetos de iniciativa privativa do Executivo, mas sofre essas **duas restrições específicas**.

Na hipótese vertente, as razões apresentadas pelo Executivo apontam, em várias emendas, para:

- a) aumento de despesa pública sem previsão orçamentária adequada;**
- b) remanejamento de receitas vinculadas a finalidades específicas** (saúde, educação, assistência social);
- c) introdução de matérias administrativas de execução típica do Executivo** (ex.: convênios, construção de centros ou abrigos, definição de métodos de gestão).

Assim, sob o aspecto material, as razões de veto **guardam pertinência jurídica** com os fundamentos de inconstitucionalidade e de contrariedade ao interesse público.

- **Da forma do veto encaminhado**

Não obstante a legitimidade material das razões apresentadas, registra-se **vício de técnica legislativa na forma como o veto foi redigido, pois ele é declarado “às emendas” e não ao texto final do projeto de lei.**

Tal circunstância pode ser sanada pela interpretação por intermédio de correção textual, solicitando ao Poder Executivo que expedisse Mensagem Retificadora/substitutiva, adequando a terminologia e individualizando os dispositivos vetados.



III- CONCLUSÃO

À vista do exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Alta Floresta – MT, OPINA favorável a tramitação do veto na forma prevista na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa de Leis, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES.

- **Quanto à forma:** o veto, ao ser dirigido a “**emendas**”, incorre em imprecisão técnica. Deve-se proceder à **correlação entre cada emenda e os dispositivos concretos do projeto** para viabilizar a deliberação parlamentar nos termos constitucionais.
- **Quanto ao mérito:** as razões apresentadas pelo Executivo encontram **fundamento jurídico plausível** nos limites constitucionais ao poder de emenda (vedação de aumento de despesa e pertinência temática), além de se apoiarem em aspectos de ordem técnica e orçamentária.

Providências recomendadas:

- **Solicitar ao Executivo mensagem retificadora**, sanando a impropriedade formal.
- Facultativamente, a Mesa Diretora deve instruir a apreciação do veto com **quadro de correlação dispositivo–emenda**, para evitar dúvida sobre o alcance da votação.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, **opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.). (grifamos).*



A apreciação do VETO deverá seguir os procedimentos previstos no artigo 45 da Lei Orgânica Municipal e artigo 186 e seguintes do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 09 de setembro de 2025.

Kathiane C. Borges

OAB/MT 31.082

Secretaria Jurídica

Lilyan M. da S. Nascimento

OAB/MT 33.646

Secretaria Jurídica