



Prefeitura Municipal de Cafelândia

Centenário 1926 - 2026

MENSAGEM DE VETO 001/2026 DE 14 DE JULHO DE 2026

Senhor Presidente,

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência que, nos termos do art. 75, § 1º, da Lei Orgânica do Município, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 0018/2026, aprovado por essa Egrégia Câmara Municipal, por considerá-lo contrário ao interesse público.

O veto recai sobre o seguinte dispositivo do Projeto de Lei:

Inciso X do art. 2º, acrescido pela Emenda nº 003

"X - implementar suporte especializado e promover a capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino para o atendimento adequado dos alunos neurodivergentes e das pessoas com deficiência."

Razões do veto

O dispositivo contraria o interesse público por incluir, entre as diretrizes gerais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, obrigação específica de execução de política pública.

O art. 2º do Projeto de Lei estabelece diretrizes gerais para orientar a elaboração da proposta orçamentária. A Emenda nº 003, entretanto, determina a implementação de suporte especializado e a capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino, deixando de estabelecer uma diretriz para instituir obrigação administrativa específica.

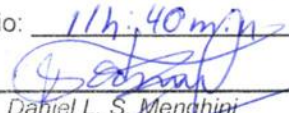
A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer as diretrizes que orientarão a elaboração do orçamento. A execução de políticas públicas específicas deve ser tratada nos programas e ações da Administração Pública, e não entre as diretrizes gerais da Lei.

Por essas razões, o dispositivo não se compatibiliza com a finalidade do art. 2º do Projeto de Lei, impondo-se o veto.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA, aos 14 (catorze) dias do mês de julho de 2026.

TAÍS FERNANDA MAIMONI CONTIERI SANTANA

Prefeita Municipal

Câmara Municipal de Cafelândia
PROTOCOLO
Recebido em <u>14 / 07 / 26</u>
Horário: <u>11h:40min</u>

Daniel L. S. Menghini



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



PARECER JURÍDICO

Câmara Municipal de Cafelândia - SP

Parecer nº 090/2026

Veto nº 001/2026

Autoria: Sra. Prefeita Municipal

Veto sobre a Emenda nº 003/2026, vinculada ao Projeto de Lei nº 018/2026

Ementa do projeto de lei cuja emenda foi vetada: “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o ano de 2027, e dá outras providências.”

Ementa deste parecer jurídico:

Mensagem de veto. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2027. Emenda parlamentar que acrescenta objetivo relacionado à implementação de suporte especializado e à capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino. Limites materiais das leis orçamentárias. Necessidade de pertinência temática com o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento público. Inadequação da utilização da Lei de Diretrizes Orçamentárias como lei geral de políticas públicas. Fundamentação do veto juridicamente plausível. Existência de objetivos com semelhante densidade material na redação original encaminhada pelo próprio Poder Executivo. Veto fundado em contrariedade ao interesse público. Juízo de natureza política. Competência do Plenário para manutenção ou rejeição. Regularidade do veto parcial quanto à integralidade do dispositivo vetado. Recomendação de prévia manifestação contábil. Parecer pelo regular prosseguimento da apreciação plenária.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de parecer jurídico acerca da Mensagem de Veto nº 001/2026, de autoria do Poder Executivo municipal, por meio da qual a Senhora Prefeita vetou parcialmente o Projeto de Lei nº 0018/2026, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do Município de Cafelândia para o exercício de 2027.

O veto recai sobre o inciso X do art. 2º do projeto, dispositivo acrescentado pela Emenda nº 003, de autoria do vereador João Pedro Dias da Silva, com a seguinte redação:

“X, implementar suporte especializado e promover a capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino para o atendimento adequado dos alunos neurodivergentes e das pessoas com deficiência.”

Segundo a justificativa da emenda, a inclusão da matéria teria por finalidade incorporar às diretrizes da Administração uma demanda identificada durante o processo de participação popular realizado para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2027,

João



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



promovendo educação inclusiva, igualdade de oportunidades e melhores condições de aprendizagem e permanência na rede municipal de ensino.

Por sua vez, a Mensagem de Veto nº 001/2026 sustenta que o dispositivo seria contrário ao interesse público por incluir, entre as diretrizes gerais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma obrigação específica de execução de política pública.

Esta Procuradoria Jurídica examinará a regularidade jurídico-formal do veto e os limites jurídicos da matéria inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem substituir o juízo político reservado ao Plenário da Câmara Municipal. É o resumo do necessário. Passa-se à análise.

II - ANÁLISE JURÍDICA

O planejamento público é composto pelo plano plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, conforme estabelecido nos incisos I, II e III do caput do art. 165 da Constituição Federal.

No que se refere especificamente à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o parágrafo segundo do art. 165 da Constituição Federal estabelece que o referido diploma compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e suas respectivas metas, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre outros assuntos funcionalmente relacionados ao planejamento financeiro estatal.

Por sua vez, o art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece conteúdos adicionais para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre os quais se encontram critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos, condições para transferências de recursos e anexos de natureza fiscal. A Lei nº 4.320/1964 também evidencia que o orçamento público não se resume a uma autorização abstrata.

Dessas disposições resulta que as leis orçamentárias devem conter, em regra, normas relacionadas ao orçamento público, compreendendo estimativas de receitas, fixação de despesas, diretrizes, objetivos e metas de natureza orçamentária e financeira, prioridades para a alocação de recursos, regras para a elaboração e execução dos orçamentos, disciplina dos créditos adicionais e demais disposições necessárias ao planejamento e à gestão fiscal.

Isso não significa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deva se restringir a valores numéricos ou a regras contábeis. Sua função constitucional permite a definição de

Jus



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



prioridades e objetivos da Administração Pública. Todavia, deve existir nexo funcional entre a disposição normativa e a elaboração, aprovação ou execução do orçamento.

Normas que instituem políticas públicas autônomas, criem obrigações administrativas desvinculadas do planejamento financeiro ou disciplinem permanentemente a organização e a prestação de serviços públicos não devem, em regra, ser inseridas nas leis orçamentárias. Admitir o contrário permitiria que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fosse transformada em lei geral de políticas públicas, afastando-se de sua função constitucional.

Cumprir destacar que a regra de exclusividade expressamente prevista no parágrafo oitavo do art. 165 da Constituição Federal se dirige à Lei Orçamentária Anual. Isso não significa, contudo, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias possa tratar de qualquer matéria. Seu conteúdo permanece limitado por sua finalidade constitucional e pelas normas gerais de técnica legislativa.

Com efeito, conforme estabelecido nos incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, cada lei deve tratar de um único objeto e não pode conter matéria estranha a esse objeto ou que não esteja a ele vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Assim, esta Procuradoria Jurídica, em aspecto geral, concorda com a afirmação constante da Mensagem de Veto nº 001/2026 no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer diretrizes gerais para orientar a elaboração da proposta orçamentária, enquanto a execução detalhada de políticas públicas deve ser estruturada por meio de programas, ações, projetos e dotações próprios.

Uma política pública pode ser apontada como prioridade orçamentária. Não se mostra adequado, porém, utilizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para disciplinar sua execução, estabelecer atribuições administrativas permanentes ou substituir a legislação material aplicável ao serviço público correspondente.

Feita essa delimitação, passa-se à análise do dispositivo vetado.

O inciso X acrescentado pela Emenda nº 003 determina a implementação de suporte especializado e a promoção da capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino para o atendimento de alunos neurodivergentes e de pessoas com deficiência.

A utilização do verbo “implementar” pode conferir ao texto aparência de comando administrativo concreto. Sob essa perspectiva, é juridicamente plausível o entendimento

3mrs



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



manifestado pela Senhora Prefeita de que a redação ultrapassaria uma orientação destinada à elaboração do orçamento e ingressaria no campo da execução de uma política pública específica.

Entretanto, a matéria não pode ser examinada isoladamente. O dispositivo foi inserido no art. 2º do projeto, cujo caput qualifica os respectivos incisos como objetivos a serem observados na elaboração da proposta orçamentária. A interpretação sistemática da norma exige, portanto, o confronto da emenda com os demais objetivos formulados pelo próprio Poder Executivo.

O inciso II do art. 2º do projeto original determina a valorização do servidor público, assegurando condições adequadas de trabalho, plano de carreira, capacitação contínua e benefícios compatíveis.

Trata-se de redação que não se limita a uma diretriz financeira abstrata. O dispositivo menciona condições de trabalho, plano de carreira, capacitação e benefícios, matérias que, quando concretizadas, dependem de ações administrativas, alterações legislativas, planejamento de pessoal e realização de despesas.

O inciso VI do art. 2º do projeto original estabelece como objetivo a preservação do patrimônio histórico e cultural do Município e o fortalecimento do turismo local como instrumento de identidade e desenvolvimento econômico.

Também nesse caso, a concretização do objetivo exige políticas públicas específicas, tais como conservação de bens, realização de atividades culturais, promoção turística, manutenção de espaços públicos e eventual contratação de serviços.

Por fim, o inciso VII do art. 2º do projeto original determina a expansão da infraestrutura urbana, com prioridade para mobilidade, acessibilidade, conservação de vias, praças e próprios públicos, visando tornar a cidade mais agradável e segura.

A expansão da infraestrutura urbana e a conservação de vias e imóveis públicos constituem ações governamentais concretas, dependentes de planejamento técnico, projetos, licitações, contratos e dotações orçamentárias. Ainda assim, foram apresentadas pelo próprio Poder Executivo como objetivos gerais para a elaboração da proposta orçamentária.

Verifica-se, portanto, que a redação original do art. 2º não se limita a conceitos estritamente fiscais ou contábeis. O dispositivo também contém objetivos materiais relacionados à execução de políticas públicas nas áreas de pessoal, patrimônio cultural, turismo, infraestrutura, saneamento, meio ambiente, saúde, educação, assistência social, cultura e esporte.

Junso



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



A existência desses dispositivos não torna necessariamente inválido o fundamento geral apresentado na mensagem de veto. Todavia, enfraquece a afirmação de que o inciso acrescentado pela Emenda nº 003 seria manifestamente incompatível com a estrutura do art. 2º apenas por mencionar uma ação governamental.

A diferença entre o inciso vetado e os incisos originalmente apresentados pelo Poder Executivo não se revela, sob o aspecto exclusivamente jurídico, inteiramente objetiva.

De um lado, a expressão “implementar suporte especializado” pode ser compreendida como determinação de execução administrativa. De outro, expressões utilizadas no texto original, tais como “assegurando plano de carreira”, “preservar o patrimônio histórico”, “fortalecer o turismo” e “expandir a infraestrutura urbana”, também pressupõem atuação concreta da Administração Pública.

Por essa razão, o dispositivo comporta duas interpretações juridicamente possíveis. **Na primeira**, adotada pelo Poder Executivo, o inciso cria obrigação específica de execução de política pública e, por isso, não se harmoniza com a função da Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Na segunda**, o dispositivo apenas indica uma prioridade da política educacional que deverá ser considerada durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual, sem impor, por si só, modelo determinado de execução.

A definição da melhor interpretação depende de análise jurídica, mas de verificação técnica do planejamento orçamentário municipal, especialmente da compatibilidade da emenda com o plano plurianual, com o anexo de prioridades operacionais, com os programas educacionais existentes e com a estrutura de classificação das ações governamentais.

Passa-se, então, à natureza jurídica do veto.

No modelo constitucional do processo legislativo, o veto pode ser fundamentado na inconstitucionalidade do projeto ou na sua contrariedade ao interesse público, conforme dispõe o parágrafo primeiro do art. 66 da Constituição Federal.

O veto por inconstitucionalidade apresenta fundamento jurídico. O veto por contrariedade ao interesse público, por sua vez, decorre de juízo político de conveniência, oportunidade e adequação da proposição aos interesses da Administração e da coletividade.

Jun 07



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



No caso em exame, a Mensagem de Veto nº 001/2026 não afirma expressamente que a emenda seja inconstitucional. O fundamento invocado é a contrariedade ao interesse público, em razão da alegada inadequação da política pública específica ao conteúdo geral da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Embora a motivação utilize argumentos relacionados à técnica e ao direito financeiro, a qualificação final adotada pelo Poder Executivo foi de veto político.

Logo, cabe à Procuradoria Jurídica examinar se a motivação é juridicamente possível, se o veto alcança dispositivo determinado e se foram observadas as regras procedimentais aplicáveis. Não lhe compete, todavia, substituir o Plenário na avaliação política sobre a conveniência de manter ou rejeitar o veto.

A argumentação apresentada pela Senhora Prefeita é juridicamente possível, pois parte da premissa correta de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não deve ser utilizada como instrumento geral de regulamentação de políticas públicas.

Todavia, a coerência e a força persuasiva dessa motivação devem ser avaliadas pelo Plenário à luz do fato de que outros incisos do mesmo art. 2º, encaminhados originalmente pelo Poder Executivo, contêm redações que também pressupõem a implementação de políticas públicas determinadas. Tal circunstância não torna o veto ilegal. Demonstra, porém, que sua manutenção ou rejeição depende de uma escolha interpretativa e política acerca do grau de concretude admissível entre os objetivos gerais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sob o aspecto da extensão, o veto alcança integralmente o inciso X do art. 2º. Nesse aspecto, a mensagem observa o parâmetro segundo o qual o veto parcial deve abranger o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, conforme estabelecido no parágrafo segundo do art. 66 da Constituição Federal.

Por fim, considerando que a divergência central consiste em saber se o inciso X pode funcionar como diretriz geral para a elaboração do orçamento ou se configura obrigação administrativa sem nexos técnico com o objeto orçamentário, **mostra-se recomendável a obtenção de manifestação contábil.**

O parecer contábil deverá examinar, especialmente, a compatibilidade do dispositivo com o plano plurianual e com os anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a possibilidade de sua tradução em programas e ações da Lei Orçamentária Anual, a existência de

3wrs



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



classificação orçamentária adequada, a necessidade de previsão de metas físicas e financeiras e a eventual produção de obrigação imediata de despesa.

A solicitação poderá ser formulada pelo Plenário, pela Mesa Diretora, pela Presidência ou pela Comissão de Finanças e Orçamento, observada a distribuição de competências estabelecida no Regimento Interno da Câmara Municipal.

A manifestação contábil não substituirá a decisão política do Plenário, mas fornecerá elementos técnicos para que os vereadores possam avaliar se a emenda permanece no campo do planejamento orçamentário ou se, como sustentado pela Senhora Prefeita, ingressa indevidamente na execução específica de uma política pública.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, salvo melhor juízo, esta Procuradoria Jurídica entende que a fundamentação geral apresentada pela Senhora Prefeita na Mensagem de Veto nº 001/2026 mostra-se juridicamente plausível, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias não deve substituir os programas, ações e instrumentos próprios de execução administrativa.

No entanto, verifica-se que os incisos II, VI e VII do art. 2º do Projeto de Lei nº 0018/2026, encaminhados originalmente pelo próprio Poder Executivo, também apresentam objetivos que pressupõem a execução de políticas públicas concretas, envolvendo capacitação de servidores, plano de carreira, preservação do patrimônio, fortalecimento do turismo, expansão da infraestrutura urbana, mobilidade, acessibilidade e conservação de bens públicos.

Assim, não se mostra juridicamente evidente, apenas pela redação dos dispositivos, que o inciso X acrescentado pela Emenda nº 003 possua natureza substancialmente diversa dos demais objetivos constantes do art. 2º.

Quanto à natureza do veto, verifica-se que a Senhora Prefeita o fundamentou em contrariedade ao interesse público. Trata-se, portanto, de juízo predominantemente político, cuja manutenção ou rejeição compete ao Plenário da Câmara Municipal, não cabendo a esta Procuradoria substituir a deliberação soberana dos vereadores.

Por fim, orienta-se que o Plenário, a Mesa Diretora, a Presidência ou a Comissão de Finanças e Orçamento, conforme a competência regimental, solicite a elaboração de parecer contábil acerca da Emenda nº 003, de modo a avaliar tecnicamente se o dispositivo pode

3um



CÂMARA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA

CNPJ 49.890.148/0001-38
Rua Dr. Arnaldo Ferreira Lima, 65 – Cafelândia – SP.
Fone/Fax (0xx14) 3554-1119



funcionar como diretriz geral para a elaboração do orçamento municipal de 2027 ou se, efetivamente, não possui nexo suficiente com o objeto orçamentário.

Por fim, destaca-se que o objetivo do presente parecer jurídico é demonstrar o estado da matéria sob os aspectos constitucionais, financeiros e legislativos, cabendo soberanamente ao Plenário da Câmara Municipal decidir o que melhor convém ao interesse público.

Logo, a emissão deste parecer tem caráter meramente opinativo, ou seja, não vincula os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Câmara Municipal de Cafelândia, 15 de julho de 2026.

FABIO
WENDEL DE
SOUZA SILVA

Assinado digitalmente por FABIO
WENDEL DE SOUZA SILVA
ND: O=BR, CN=FABIO WENDEL DE
SOUZA SILVA, O=ICP-Brasil, OU=ADVOGADO
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: Câmara Municipal de
Cafelândia
Data: 2026.07.15 11:24:43-03'00"
Foxit PDF Reader Versão: 2025.3.0

Fábio Wendel de Souza Silva
Procurador Jurídico
OAB/SP Nº 471.322