

MENSAGEM DE VETO PARCIAL N.002/2026-GAB/PMA

Senhora Presidente,

Senhores Vereadores,

Comunico a Vossas Excelências que, nos termos do art. 66, §1º, da Constituição Federal, aplicado subsidiariamente ao Município, bem como das disposições da Lei Orgânica Municipal, decido **VETAR PARCIALMENTE** dispositivos do Projeto de Lei que “Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA do Município de Amapá para o exercício financeiro de 2026”, devolvido por meio do Ofício n. 253/2025 – CMA.

A presente decisão, longe de representar um conflito, reflete o diálogo institucional necessário para a construção de leis orçamentárias sólidas e exequíveis, fundamentando-se em razões de ordem constitucional, legal e de interesse público, conforme detalhadamente exposto a seguir.

I – DOS DISPOSITIVOS VETADOS

Ficam vetados parcialmente os seguintes trechos constantes do Projeto de Lei, conforme redação aprovada por essa Egrégia Casa Legislativa:

1. No **caput do art. 7º**, somente a expressão que fixa o repasse do duodécimo no **valor nominal de R\$1.219.102,58 (um milhão, duzentos e dezenove mil, cento e dois reais e cinquenta e oito centavos)**, mantendo-se fixado o percentual de 7% (sete por cento).
2. No **§1º do art. 7º**, a expressão “**sob pena de responsabilização do gestor municipal**”.
3. Integralmente o **item III.4 – “Emendas Impositivas na LOA”** do parecer anexo e toda e qualquer disposição que condicione a regularidade da Lei Orçamentária à inclusão de emendas parlamentares individuais impositivas.

II – DAS RAZÕES DO VETO

1. Da Natureza de Teto do Art. 29-A da CF

O veto à expressão que fixa o valor nominal do duodécimo se faz necessário por uma questão de prudência e técnica orçamentária.

O repasse ao Poder Legislativo, conforme o Art. 29-A da Constituição Federal, é calculado com base em um percentual sobre a **receita efetivamente arrecadada** no

exercício anterior. Ao se fixar um valor nominal na Lei Orçamentária, cria-se um montante rígido, desvinculado das possíveis flutuações da arrecadação real.

Manter o valor nominal poderia gerar duas distorções:

- a) **Se a arrecadação for menor que a prevista**, o valor fixo poderia exceder o teto percentual constitucional, levando a um repasse ilegal.
- b) **Se a arrecadação for maior**, o valor fixo poderia privar o Legislativo de receber o montante a que teria direito pelo cálculo percentual correto.

Dessa forma, o veto ao valor nominal visa garantir que o repasse do duodécimo seja sempre calculado sobre a base correta – a receita efetivamente arrecadada –, conferindo segurança jurídica e flexibilidade à gestão fiscal, em total conformidade com a Constituição.

2. Do Veto à Expressão “responsabilização do gestor” (Art. 7º, §1º)

A expressão "sob pena de responsabilização do gestor municipal" é vetada por ser tecnicamente inadequada e juridicamente imprópria para constar em uma Lei Orçamentária Anual.

A responsabilização de agentes públicos não é criada pela LOA. Ela decorre diretamente do ordenamento jurídico vigente, em especial da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das leis que tratam de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade (como o Decreto-Lei n. 201/67).

A Lei Orçamentária possui natureza autorizativa e de planejamento, não sendo o instrumento adequado para a cominação de sanções ou para a criação de tipos infracionais. A manutenção de tal expressão seria redundante e poderia gerar incerteza jurídica, razão pela qual se impõe o veto.

3. Da Inexistência de Previsão de Emendas Impositivas na Lei Orgânica Municipal

O ponto mais sensível da emenda proposta reside na tentativa de instituir o regime de emendas impositivas. Uma análise criteriosa da **Lei Orgânica do Município de Amapá** revela a **inexistência de qualquer dispositivo que estabeleça a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais**.

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese sobre a matéria, decidiu que a aplicação do regime do orçamento impositivo aos municípios **não é automática** e depende de previsão expressa na respectiva Lei Orgânica.

No julgamento do **Recurso Extraordinário 1.301.031**, o STF, ao analisar a constitucionalidade de emendas de bancada impositivas em âmbito municipal, reafirmou que o processo legislativo orçamentário municipal deve seguir, por simetria, o modelo federal. A validade de tais mecanismos está condicionada à sua correta inserção no ordenamento jurídico local. Vejamos:

(...) O entendimento do STF é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. A auto-organização municipal permite a adoção de modelos como o orçamento impositivo, desde que o faça pela via adequada, respeitando a hierarquia das normas. (...). (STF - RE: 1301031 RS 0081816-96.2020.8.21.7000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 19/08/2021)

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça, a exemplo do julgado na **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70083991646 (TJ-RS)**, tem reforçado que, embora os municípios possam adotar o orçamento impositivo por simetria ao modelo federal, o único caminho constitucionalmente válido para isso é a **alteração da sua própria Lei Orgânica**. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 116-A DA LOMPA, 25 A 28 DA LDO/2020, 8º E 9º DA LOA/2020. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. AUTORIZAÇÃO DA CF/88. ART. 165, § 9º, III, DA CF/88. INAPLICABILIDADE. AUTORIZACAO DA CE/89. DESNECESSIDADE. INVASÃO DE INICIATIVA RESERVADA. NÃO VERIFICADA. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. 1. As emendas parlamentares impositivas são instituto inserido pelas Emendas à CF/88 nº 86/2016, 100/2019 e 105/2019. No âmbito municipal, vêm sendo amplamente aceitas pela jurisprudência dos Tribunais de Justiça, inclusive pela desta Corte.3. O art. 166-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º e 9º, da LOMPA, assim como os arts. 25, caput e § 1º e 4º, e 26, caput e parágrafo único, da LDO/2020, possuem correspondente no texto da CF/88.4. Os §§ 6º e 7º do art. 166-A da LOMPA, e art. 27 da LDO/2020, descrevem as medidas a serem adotadas em caso de impedimento técnico à execução da despesa. Tais disposições são instrumento a favor do controle a ser exercido pelo Executivo Municipal e asseguram a boa administração do dinheiro público. Não há necessidade de lei complementar federal para tanto, uma vez que o art. 165, § 9º, III, da CF/88 não se aplica ao orçamento municipal, por força do disposto em seu § 13.5. O eventual descumprimento de qualquer exigência legal por parte das instituições beneficiárias é questão inserida no conceito de impedimento de ordem técnica ou legal, que afasta a obrigatoriedade da execução da despesa. Portanto, os §§ 2º e 3º do art. 25 e o art. 28, ambos da LDO/2020, e o art. 8º da LOA/2020 não estão eivados de inconstitucionalidade.6. O art. 9º da LOA/2020 é regra de organização da peça orçamentária, consectário lógico da instituição das emendas impositivas.7. Os dispositivos impugnados agem dentro limites do que autoriza a competência legislativa e autonomia municipais. O referencial hierárquico para aplicação do princípio da simetria é a CF/88. Desnecessidade de autorização da

CE/89.8. Possibilidade de emendas parlamentares à projetos de iniciativa privativa do Executivo. Ausência de afronta à competência reservada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70083991646 RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Data de Julgamento: 28/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/10/2020)

A jurisprudência do STF, portanto, não deixa dúvidas: a instituição do orçamento impositivo deve ser feita por **Emenda à Lei Orgânica**, e não por meio de lei ordinária, como a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tentar fazê-lo via LOA é um vício de inconstitucionalidade formal, pois uma lei de hierarquia inferior não pode criar uma obrigação de natureza constitucional ou que altere a estrutura de poder definida na Lei Orgânica.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com o mais profundo respeito ao trabalho e às deliberações dessa Egrégia Casa Legislativa, voto parcialmente os dispositivos especificados. A medida visa assegurar a plena conformidade do orçamento com a Constituição Federal e com a nossa Lei Orgânica, preservando a harmonia entre os Poderes, a correta técnica legislativa e a responsabilidade na gestão fiscal, pilares essenciais para o desenvolvimento de nosso Município.

Devolvo, assim, o Projeto de Lei para a reapreciação de Vossas Excelências, renovando meus protestos de elevada estima e consideração.

Gabinete da Prefeita do Município de Amapá, 19 de janeiro de 2026.

KELLEY LOBATO
Prefeita do Município de Amapá-AP