



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 11/2026

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a Vossa Excelência **vetado parcialmente**, o incluso **Autógrafo de Lei nº 322, de 23 de dezembro de 2025**, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2026."

Recai o veto aos seguintes dispositivos do Autógrafo de Lei:

Art. 4º.....

.....

IV - a priorização na alocação de recursos, das ações necessárias à elaboração, atualização e implementação do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais Administrativos da educação de Goiânia.

.....

Art. 36. A abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/1694, deverá assegurar, de forma proporcional, a execução das programações orçamentárias destinadas às emendas parlamentares individuais impositivas.

Parágrafo único. A proporcionalidade referida no caput observará o percentual das programações orçamentárias originalmente destinadas às emendas parlamentares, aplicando-se às fontes de recursos que comportem sua execução.

.....

Art. 37. Fica o Poder Executivo municipal autorizado a utilizar, mediante crédito adicional, os recursos decorrentes de emendas impositivas que ficarem sem despesas correspondentes ou alterarem os valores da receita orçamentária, desde que previamente officie o vereador autor da respectiva emenda para que este indique nova destinação ao saldo disponível no prazo de até 15 (quinze) dias.

.....

Art. 46. As emendas parlamentares individuais poderão destinar recursos a órgãos e entidades da administração pública estadual e federal, inclusive instituições de ensino, desde que o objeto do repasse consista em ações e serviços que tenham como beneficiária direta a população do município de Goiânia e como território de execução sua área geográfica.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará o disposto no caput no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação desta Lei.

.....

Art. 52. Fica autorizada a criação de diretrizes para realização da equiparação salarial dos Assistentes Administrativos da Educação, observando a viabilidade financeira para sua

execução.

Nos autos do Processo SEI nº 25.38.000000348-8, a Secretaria Municipal da Fazenda, mediante o Parecer Técnico nº 42/2025 (8942369), manifestou-se pelo veto parcial do Autógrafo de Lei nº 322, de 2025, especificamente do inciso IV no art. 4º, art. 36, *caput* e parágrafo único, art. 37, art. 46, *caput* e parágrafo único, e art. 52, conforme se transcreve abaixo:

.....

III – ANÁLISE DAS EMENDAS

1. Emenda Aditiva nº 14 – Vereadora Kátia Maria

(Proposta de inclusão de inciso no art. 4º)

A emenda propõe a priorização, na alocação de recursos, de ações voltadas à elaboração, atualização e implementação do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais Administrativos da Educação.

Ressalte-se que a implementação ou revisão de planos de cargos e salários demanda processo legislativo próprio, por meio de lei específica, precedido de estudos técnicos, impacto orçamentário-financeiro e observância aos limites fiscais vigentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por finalidade estabelecer metas, prioridades e parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, não sendo instrumento adequado para definir alocações de recursos.

Ressalte-se, ainda, que o próprio autógrafo já contempla, no art. 31, inciso II, a possibilidade de alteração da estrutura de carreiras mediante lei autorizativa.

Diante disso, entende-se que a proposta extrapola o objeto da LDO, razão pela qual **opina-se pelo veto da emenda.**

2. Emenda Modificativa nº 035 – Mesa Diretora

(Alteração do art. 19)

A emenda promove adequação redacional em consonância com o disposto no art. 29-A, inciso IV, da Constituição Federal, resguardando a autonomia financeira do Poder Legislativo.

Não se identificam óbices de natureza orçamentária ou financeira, motivo pelo qual **manifesta-se favoravelmente ao acatamento da emenda.**

3. Emenda Modificativa – Vereador Pedro Azulão Junior

(Alteração do art. 25)

A proposta reduz o limite para abertura de créditos adicionais suplementares de 30% para 23%.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, a Lei Orçamentária pode conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite, desde que observada a existência de recursos disponíveis e apresentação de exposição justificativa, conforme art. 43.

O percentual (30%) historicamente autorizado pelo Poder Legislativo tem considerado, sobretudo, o elevado nível de detalhamento exigido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO na classificação da despesa, o que dificulta a plena precisão do planejamento orçamentário inicial.

Nesse contexto, o percentual de 30% é o ideal e mostra-se compatível com a realidade orçamentária do Município, porém a proposta reduziu essa flexibilidade. Assim, **não se recomenda o veto à emenda**, ressalvando-se, contudo, que as suplementações e alterações orçamentárias realizadas no exercício corrente já alcançaram, até a presente data, o equivalente a 40,58% da despesa total fixada na Lei Orçamentária Anual.

4. Emenda Modificativa nº 030 – Vereador Oséias Varão

(Alteração do art. 26)

A alteração proposta não descaracteriza o objetivo do dispositivo original, mantendo aderência aos limites legais aplicáveis e às diretrizes da legislação fiscal.

Dessa forma, **opina-se pelo acatamento da emenda.**

5. Emenda Modificativa – Mesa Diretora

(Alteração dos arts. 34 e 35)

A nova redação não altera a finalidade dos dispositivos, limitando-se a ajustar a atribuição de responsabilidades no processo de contenção de despesas, em consonância com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à manutenção do equilíbrio fiscal.

Nesse sentido, **manifesta-se favoravelmente ao acatamento da proposta.**

6. Emenda nº 05 – Relator Vereador Lucas Vergílio

(Nova redação do art. 36, inclusão de parágrafo único e renumeração)

A emenda dispõe sobre a vinculação proporcional de créditos adicionais decorrentes de excesso de arrecadação ao cumprimento das emendas parlamentares.

Entretanto, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 138, §§ 8º e 10, estabelece critérios objetivos tanto para o limite de aprovação quanto para a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, vinculando-as à Receita Corrente Líquida, sem previsão de proporcionalidade nos termos propostos.

Dessa forma, a emenda contraria disposição expressa da Lei Orgânica Municipal, razão pela qual **opina-se pelo veto.**

7. Emenda Modificativa nº 002 – Vereadora Aava Santiago

(Alteração do art. 37)

A proposta impõe condicionantes adicionais à execução orçamentária em desacordo com o rito estabelecido pela Lei Complementar Municipal nº 383/2025, podendo comprometer a eficiência, a fluidez e a tempestividade da execução das despesas públicas.

Diante do exposto, **opina-se pelo veto da emenda.**

8. Emenda nº 06 – Relator Vereador Lucas Vergílio

(Alteração do art. 46 e parágrafo único)

A emenda amplia a destinação das emendas impositivas, matéria que extrapola o escopo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja vigência se limita a um exercício financeiro.

Alterações dessa natureza devem ser promovidas por meio de revisão da Lei Orgânica do Município ou da Lei Complementar Municipal nº 383/2025, que regulamenta a execução das emendas impositivas.

Assim, **opina-se pelo veto da proposta.**

9. Inclusão do art. 52 – Vereador Cabo Senna

(Diretrizes para equiparação salarial dos Assistentes Administrativos da Educação)

A proposta trata de despesa obrigatória de caráter continuado, sujeita a limites e condicionantes próprios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A equiparação salarial pressupõe reestruturação de carreira, a ser formalizada por meio de lei específica, precedida de estudos técnicos, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e observância aos limites legais.

Ressalte-se, ainda, que o próprio autógrafo já contempla, no art. 31, inciso II, a possibilidade de alteração da estrutura de carreiras mediante lei autorizativa.

Diante disso, **opina-se pelo veto da emenda.**

IV. Conclusão

A presente análise tem caráter eminentemente técnico, elaborada à luz das normas orçamentária e financeiras, visando aferir a compatibilidade e adequação das emendas apresentadas ao Autógrafo de Lei.

Todavia, cabe ressaltar que a decisão final sobre o acolhimento ou veto das emendas é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, que pode considerar, além dos aspectos técnicos aqui apontados, critérios de conveniência e oportunidade administrativa e política.

Assim, a sugestão técnica é pelo veto do:

-inciso IV no artigo 4º;

-art.36 e parágrafo único;

-art. 37;

-art. 46 e parágrafo único e;

-art. 52.

.....

A Procuradoria-Geral do Município, conforme Parecer Jurídico nº 6713/2025 (8950649), acatado pelo Titular da pasta no Despacho nº 2418/2025 (8950944), posicionou-se pelo veto parcial das alterações propostas ao Inciso IV do art. 4º, art. 37 e art. 52, nos seguintes termos:

.....

II. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre observar que o presente exame limitar-se-á ao aspecto jurídico da matéria, eis que considerações de ordem técnica não jurídica, política ou pessoal perpassam as atribuições deste órgão de assessoramento jurídico.

Dito isso, esclarece-se que o projeto de lei em análise, pretende, pela via da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo dispor sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2026, em atendimento ao inciso II do art. 165 da Constituição Federal, art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 e no § 2º do art. 136 e inciso II do art. 137 da Lei Orgânica do Município de Goiânia.

Como se sabe, inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) constitui lei de efeitos concretos responsável por especificar as diretrizes, objetivos, metas e programas de duração continuada estabelecidos no plano plurianual (PPA), servindo de parâmetro para a elaboração da lei orçamentária anual (LOA) do exercício seguinte. É o elo normativo orçamentário entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual.

Pode-se dizer, assim, que uma das principais funções da LDO é estabelecer as diretrizes necessárias à destinação dos recursos no orçamento anual, de forma a assegurar, dentro do possível, a realização das metas e objetivos firmados no PPA. Nesse sentido, cabe à LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e eleger, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na elaboração do orçamento para o exercício financeiro seguinte.

Em razão de sua periodicidade anual, "ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro, traduz espécie legislativa de caráter temporária" (Min. Celso de Mello in ADI-QO n.º612).

O conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias está previsto no art. 165, §2º, da Constituição, e no art. 4º, da Lei Complementar n.º 101/00, *in verbis*:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...) II - as diretrizes orçamentárias; (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

A LDO, conforme se extrai do texto consyitucional transcrito, é lei formal de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que tem por conteúdo estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e dispendo sobre as alterações na legislação tributária.

É de ressaltar que, apesar de a iniciativa da LDO ser do Poder Executivo, isso não obsta o exercício da prerrogativa política inerente à atividade legislativa de emendar o projeto de lei orçamentária. O exercício da prerrogativa de emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, todavia, não é ilimitado e comporta exceções, previstas expressamente na Constituição ou no repositório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Analisando a minuta coligida nos autos, destaca-se **o inciso IV do art. 4º** do em que estabelece como meta prioritária a "*alocação de recursos, das ações necessárias à elaboração, atualização e à implementação do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais Administrativos da educação de Goiânia*".

Embora meritória a intenção legislativa, o dispositivo padece de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**. Isso porque a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II) e, por simetria, a Lei Orgânica do Município de Goiânia, conferem ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Ao impor uma priorização orçamentária específica para um plano de carreira, o Legislativo imiscui-se em matéria de organização administrativa e gestão de pessoal, violando o princípio da separação de poderes.

Ressalta-se que a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que não cabe ao Poder Legislativo, via emenda, estabelecer diretrizes que vinculem a gestão de pessoal e a organização interna do Executivo, sob pena de ingerência indevida.

Por sua vez, o **art. 37** autoriza o Poder Executivo a utilizar recursos de emendas impositivas sem despesas correspondentes, condicionando tal ato ao envio de ofício ao vereador autor para que este indique nova destinação no prazo de até 15 (quinze) dias.

Destaca-se que o referido dispositivo apresenta grave contrariedade ao interesse público por inviabilidade operacional, além de conflitar com o rito estabelecido na Lei Orgânica do Município.

A execução das emendas impositivas segue um calendário rigoroso previsto na Lei Orgânica (art. 138), que contempla prazos dilatados para a análise de impedimentos técnicos e para a indicação de remanejamento pelo Legislativo.

Diante desse contexto, conclui-se que a fixação de um rito sumário de 15 dias na LDO gera insegurança jurídica ao criar um procedimento paralelo e conflitante com a Lei Orgânica.

Outrossim, pode haver risco à execução a depender do momento em que essa comunicação ocorrer (ex: final do exercício), o prazo exíguo pode inviabilizar a execução orçamentária e financeira da nova destinação dentro do ano fiscal.

Por último, evidencia-se que a falha na execução decorrente desse rito acelerado pode expor o Prefeito a sanções por descumprimento do orçamento impositivo, uma vez que não haverá tempo hábil para os trâmites de empenho e liquidação da nova despesa.

Por todo o exposto, o dispositivo desrespeita a lógica do ciclo orçamentário e os prazos constitucionais locais para o remanejamento de emendas.

Em última análise, pontua-se o **art. 52** no qual dispõe que "*Fica autorizada a criação de diretrizes para realização da equiparação salarial dos Assistentes Administrativos da Educação, observando-se a viabilidade financeira para sua execução*".

Trata-se da figura da "lei autorizativa", rechaçada reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal, considerando que o dispositivo pretende autorizar o Executivo a realizar ato que já é de sua competência privativa (gestão de pessoal e remuneração).

Em suma, se o Prefeito tem competência para propor tal medida, não necessita de autorização legislativa para criar diretrizes; se não a tem (por exemplo, se a medida violar a LRF), a autorização legislativa não supre a ilegalidade.

Além disso, ao tratar de aumento de despesa com pessoal sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a iniciativa do Chefe do Executivo, o artigo viola o art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conclui-se, portanto, que a implementação da referida "autorização" representa, na prática, uma potencial ingerência política na esfera da discricionariedade administrativa do Poder Executivo. Tal interferência, ao transcender os limites constitucionais de controle e fiscalização, põe em xeque a autonomia inerente aos Poderes, elemento basilar para a preservação do pacto federativo e da governança democrática.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto e limitada às alterações propostas pelas emendas, opina-se pelo **VETO PARCIAL** ao Autógrafo de Lei, incidindo sobre:

- a) **Inciso IV do Art. 4º**, por vício de iniciativa e violação à separação de poderes;
- b) **Art. 37**, por contrariedade ao interesse público, risco à operacionalização orçamentária e conflito com os prazos da Lei Orgânica;
- c) **Art. 52**, por inconstitucionalidade material, configurando lei autorizativa em matéria de competência exclusiva do Executivo.

.....

Preliminarmente é importante rememorar que o projeto de lei foi confeccionado nos autos do Processo SEI nº 25.27.000005495-0, oportunidade em que foi constatada a legalidade e constitucionalidade do ato normativo proposto.

Em relação às emendas apresentadas pela Câmara Municipal de Goiânia ao projeto de lei inicial, apesar de louváveis, apresentam obstáculos técnicos e jurídicos para seu prosseguimento, conforme pareceres da Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria Municipal da Fazenda.

Conforme se observa, a Secretaria Municipal da Fazenda concluiu pela regularidade de parte das emendas de natureza redacional ou de adequação técnica, manifestando-se, contudo, pela necessidade de veto do inciso IV do art. 4º, do art. 36, *caput* e parágrafo único, do art. 37, do art. 46, *caput* e parágrafo único, e do art. 52.

Fundamentou seu posicionamento no fato de que os dispositivos referidos extrapolam o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, criam obrigações vinculadas à despesa de pessoal, interferem na execução orçamentária e no regime jurídico das emendas impositivas e afrontam o princípio da responsabilidade fiscal e as normas da Lei Orgânica do Município. Ressaltou ainda que o art. 4º, inciso IV, e o art. 52 introduzem previsões relativas a planos de carreira e equiparação salarial, matérias que dependem de lei específica e de prévio estudo de impacto financeiro, não sendo cabíveis na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Quanto aos arts. 36, 37 e 46, o órgão fazendário destacou que as alterações criam procedimentos paralelos e de difícil operacionalização para a execução das emendas

parlamentares e ampliam indevidamente o escopo de aplicação de recursos, o que contraria a sistemática de controle e execução prevista na legislação municipal.

Do ponto de vista jurídico, a Procuradoria-Geral do Município ratificou o entendimento técnico do órgão fazendário e apontou a existência de inconstitucionalidades formais e materiais nos mesmos dispositivos.

No que concerne ao inciso IV do art. 4º, a Procuradoria concluiu pela ocorrência de vício de iniciativa, tendo em vista que a priorização orçamentária para o Plano de Carreira dos Profissionais Administrativos da Educação versa sobre matéria de gestão de pessoal e estrutura administrativa, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, aplicado por simetria à Lei Orgânica do Município.

Entendeu, assim, que a emenda legislativa viola o princípio da separação de poderes ao impor ao Executivo uma diretriz vinculante em tema reservado à sua competência exclusiva. No tocante ao art. 36 e seu parágrafo único, a Procuradoria identificou contrariedade à Lei Orgânica do Município, notadamente ao art. 138, §§ 8º e 10, que disciplina os prazos e procedimentos para execução das emendas parlamentares impositivas. A previsão de rito sumário de 15 (quinze) dias para nova destinação de recursos, conforme incluído no Autógrafo, criaria um procedimento paralelo e conflitante com a legislação local, gerando insegurança jurídica e risco de descumprimento dos prazos orçamentários.

Com relação ao art. 37, a Procuradoria-Geral do Município observou que o dispositivo impõe condicionantes adicionais à execução orçamentária, em desacordo com a [Lei Complementar nº 383, de 26 de maio de 2025](#) e com o princípio da eficiência administrativa, interferindo na autonomia do Executivo e na regular execução das despesas públicas. O art. 46 e seu parágrafo único, ao permitir a destinação de emendas parlamentares a órgãos e entidades da administração estadual e federal, extrapola o escopo material e temporal da LDO, que é norma de vigência anual e não pode inovar sobre o regime jurídico permanente das emendas impositivas, matéria esta reservada à Lei Orgânica.

Por fim, quanto ao art. 52, que “autoriza a criação de diretrizes para equiparação salarial dos Assistentes Administrativos da Educação”, a Procuradoria destacou tratar-se de típica lei autorizativa, figura repudiada pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, por violar a separação de poderes e o princípio da reserva de iniciativa. O dispositivo, ao autorizar o Executivo a praticar ato que já é de sua competência, revela-se inócuo e inconstitucional, além de criar expectativa de aumento de despesa de pessoal sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, afrontando o art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Posto isso, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, pelos motivos ora expostos, mormente o contido no Parecer Técnico nº 42/2025 (8942369) e no Parecer Jurídico nº 6713/2025 (8950649), apresento as razões do veto parcial, especificamente **do inciso IV do art. 4º, do art. 36, caput e parágrafo único, do art. 37, do art. 46, caput e parágrafo único, e do art. 52 do Autógrafo de Lei nº 322, de 2025**, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Goiânia.

Goiânia, 9 de janeiro de 2026.

SANDRO MABEL
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 2º andar -

Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO