



**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo,**

Com os meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Ilustres Pares dessa Egrégia Casa Legislativa para, no exercício das prerrogativas constitucionais e legais inerentes ao cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal, especialmente aquelas conferidas pelo artigo 173, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, comunicar que decidi apor **VETO PARCIAL** ao Autógrafo de Lei que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2026, oriundo do Projeto de Lei nº 5.119/2025.

A presente medida de controle de constitucionalidade e de interesse público impõe-se em razão da inserção, por meio de emenda parlamentar durante o processo legislativo, de dispositivos que, data *maxima venia*, padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, além de flagrante contrariedade ao interesse público, na medida em que promovem um engessamento desproporcional da execução orçamentária, comprometendo a eficiência da gestão pública municipal.

O veto ora fundamentado incide especificamente sobre a expressão restritiva inserida no inciso I do artigo 4º, bem como sobre a integralidade dos parágrafos 1º, 2º e 3º, acrescidos ao mesmo artigo 4º do texto final aprovado.

A manutenção de tais dispositivos representaria uma grave violação ao princípio da separação dos poderes e imporia obstáculos operacionais severos à administração, impedindo o manejo adequado dos recursos públicos em áreas sensíveis e prioritárias.

## **.I. DOS DISPOSITIVOS VETADOS**

Em observância à técnica legislativa e para assegurar a clareza da extensão deste voto parcial, elenco a seguir os dispositivos sobre os quais recai a negativa de sanção:

- a) A expressão "**ressalvadas as exceções previstas no § 1º**", contida na parte final do inciso I do artigo 4º;
- b) O **§ 1º do artigo 4º**, na sua integralidade;
- c) O **§ 2º do artigo 4º**, na sua integralidade;
- d) O **§ 3º do artigo 4º**, na sua integralidade.



## .II. DAS RAZÕES DO VETO

A motivação para o presente voto transcende a mera divergência política, alicerçando-se em sólidos fundamentos jurídicos e técnicos de finanças públicas.

As emendas parlamentares que deram origem aos dispositivos ora vetados buscaram restringir a capacidade do Poder Executivo de utilizar a anulação de dotações orçamentárias — especificamente nas áreas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Assistência Social — como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares.

Embora revestidas de aparente intenção protetiva, tais normas incorrem em inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ferem o interesse público ao inviabilizar a dinâmica gestão dos recursos municipais.

### ***a) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES***

O ordenamento jurídico pátrio, espelhado na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, estabelece com clareza solar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em matérias de natureza orçamentária e para exercer a administração superior do Município. O artigo 170, inciso II, alínea "c", da Lei Orgânica Municipal, determina taxativamente que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre matéria orçamentária e financeira, bem como aquelas que autorizem a abertura de créditos.

Ao inserir restrições severas sobre quais dotações podem ou não ser anuladas para fins de suplementação, o Poder Legislativo imiscuiu-se indevidamente em atribuições típicas de execução administrativa.

A gestão das dotações orçamentárias, incluindo a análise de saldos disponíveis e a necessidade de remanejamento para atender a demandas supervenientes ou flutuações de custos, constitui atividade eminentemente executiva.

O ato de legislar não pode converter-se em ato de cogestão ou de administração direta, sob pena de subverter a lógica do sistema presidencialista de governo.

Os dispositivos vetados, notadamente os parágrafos 1º e 2º, do artigo 4º, não se limitaram a exercer o controle legislativo ou a fiscalização orçamentária, mas avançaram para determinar a forma de execução da despesa, retirando do gestor público a flexibilidade necessária para administrar o orçamento aprovado.



Ao proibir a utilização da anulação de dotações das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social como fonte para abertura de créditos suplementares, a Câmara Municipal, na prática, engessou a gestão dessas próprias pastas, impedindo que recursos economizados em uma ação específica dentro da saúde, por exemplo, pudessem ser realocados para outra ação prioritária dentro da mesma área, caso tal realocação dependesse de anulação de dotação.

Essa interferência viola frontalmente o princípio da Separação e Harmonia dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 134 da Lei Orgânica de Nova Friburgo.

A Carta Magna e a legislação local vedam que um Poder exerça atribuições exclusivas do outro. A prerrogativa de gerir as fontes de recursos, identificar superávits, excessos de arrecadação ou dotações passíveis de anulação para a abertura de créditos suplementares — sempre respeitado o limite global autorizado na LOA — é inerente à função administrativa, conforme preceitua o artigo 187, inciso XIX, da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Prefeito a competência para autorizar despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias.

Ademais, o § 3º do artigo 4º, inserido pela emenda parlamentar, ao detalhar minuciosamente os requisitos formais que devem constar nos decretos de abertura de créditos suplementares — exigindo justificativa pormenorizada, identificação de fontes e códigos específicos em conformidade com outra lei municipal — invade a esfera do poder regulamentar do Executivo.

A forma e o conteúdo dos atos administrativos de execução orçamentária, como são os decretos de suplementação, são matérias de organização interna da administração. Embora a transparência seja um dever indeclinável, conforme o artigo 57 da Lei Orgânica, a imposição de requisitos burocráticos excessivos via lei de iniciativa parlamentar configura vício de iniciativa, pois cabe ao Executivo regulamentar seus próprios atos operacionais.

#### ***b) DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO - O RISCO DE COLAPSO E ENGESSAMENTO DA GESTÃO NAS ÁREAS SOCIAIS***

Para além da inconstitucionalidade formal, os dispositivos vetados revelam-se materialmente contrários ao interesse público, pois impõem uma rigidez orçamentária que pode levar à ineficiência e até mesmo à paralisação de serviços essenciais.

A autorização para abertura de créditos suplementares mediante anulação de dotações, prevista na Lei Federal nº 4.320/1964 e mantida no *caput* do artigo 4º desta Lei Orçamentária, é um instrumento vital de gestão.



O orçamento é, por natureza, uma peça de previsão, elaborada com meses de antecedência. A realidade da execução financeira, contudo, é dinâmica e sujeita a intempéries, variações de preços, demandas judiciais imprevistas e emergências sanitárias ou sociais.

A vedação absoluta imposta pelo § 1º do artigo 4º, que proíbe a anulação de dotações destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Assistência Social, cria um paradoxo administrativo perigoso.

Imagine-se a hipótese, perfeitamente plausível, em que determinada obra na área da saúde sofra atrasos ou tenha seu custo reduzido, gerando uma sobra orçamentária naquela dotação específica.

Com a vigência do dispositivo ora vetado, o gestor estaria impedido de anular parcialmente essa dotação excedentária para reforçar, por exemplo, a compra de medicamentos ou o pagamento de plantões médicos, ainda que dentro da própria secretaria de saúde. O recurso ficaria "congelado" em uma rubrica inexecutável, enquanto outras necessidades prementes da população careceriam de cobertura orçamentária.

O argumento de que tais restrições visam proteger os mínimos constitucionais não se sustenta tecnicamente. A aplicação dos percentuais mínimos em Saúde (15%) e Educação (25%) é uma obrigação constitucional rígida, cujo descumprimento acarreta a rejeição de contas e a responsabilização do gestor por improbidade administrativa, conforme prevê a legislação federal e os artigos 503 e 547 da Lei Orgânica Municipal.

A própria Lei Orçamentária Anual já nasce respeitando esses limites.

A flexibilidade para remanejar recursos *dentro* dessas áreas, ou mesmo *entre* elas, quando tecnicamente justificável e legalmente permitido, é o que garante a otimização do gasto público.

Retirar a possibilidade de anulação de dotações nessas áreas não aumenta a proteção dos serviços; ao contrário, burocratiza a gestão e dificulta a alocação eficiente dos recursos finitos. Ademais, o § 2º do artigo 4º tenta mitigar o problema permitindo o uso de superávit financeiro ou excesso de arrecadação.

Contudo, tais fontes são incertas e dependem da efetiva realização da receita acima do previsto ou do resultado positivo do balanço anterior. A anulação de dotações, por sua vez, é um mecanismo de ajuste imediato, baseado na realocação de prioridades dentro do orçamento já aprovado.



Ao eliminar esse mecanismo para as áreas mais volumosas e complexas da administração (Saúde e Educação), a emenda parlamentar retira do Executivo a capacidade de resposta rápida a situações de crise, como as previstas no artigo 260, § 3º, da Lei Orgânica, que trata de despesas imprevisíveis e urgentes.

No que tange ao § 3º do artigo 4º, a exigência de requisitos formais excessivos nos decretos de suplementação, além do vício de iniciativa já apontado, cria um embaraço burocrático desnecessário.

A publicidade e a transparência dos atos administrativos já são regidas por ampla legislação federal e municipal, bem como pelos sistemas de controle interno e externo.

A inserção de obrigações formais redundantes ou excessivamente detalhistas em lei ordinária pode gerar questionamentos jurídicos estéreis sobre a validade de decretos que, embora atinjam sua finalidade, possam divergir em algum aspecto formal da minúcia exigida pela norma vetada, prejudicando a segurança jurídica da execução orçamentária.

A manutenção da redação original do Projeto de Lei enviado pelo Executivo é fundamental para assegurar a governabilidade e a capacidade de investimento do Município.

O limite de 40% para a abertura de créditos suplementares, sem as amarras impostas pelas emendas ora vetadas, foi dimensionado com base em estudos técnicos que consideram a complexidade da máquina pública de Nova Friburgo e a necessidade de agilidade administrativa.

A fragmentação desse limite ou a imposição de vedação ao uso de determinadas fontes de anulação desconfigura o planejamento orçamentário e impõe riscos desnecessários à continuidade dos serviços públicos.

Portanto, a aposição do voto parcial visa restaurar a higidez constitucional do projeto e preservar a funcionalidade da administração pública. O interesse público reside na execução eficiente do orçamento, garantindo que os recursos cheguem à ponta, nos serviços prestados ao cidadão, sem que o gestor esteja atado por restrições legislativas que desconhecem a realidade dinâmica da administração financeira cotidiana.

### **.III. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, restando demonstradas a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ante a invasão de competência privativa do Poder Executivo, bem como a contrariedade ao interesse público, materializada no risco de engessamento da gestão



orçamentária em áreas essenciais como Saúde, Educação e Assistência Social, encaminho o veto aos dispositivos supracitados da Lei Municipal nº 5.119/2025.

Submeto, pois, o presente Veto Parcial à elevada deliberação dessa Egrégia Casa Legislativa, confiante de que os Nobres Edis, imbuídos do espírito público e do respeito à ordem constitucional, reconhecerão a procedência das razões ora aduzidas e manterão a decisão do Executivo, restabelecendo a redação original necessária para a boa condução dos negócios públicos municipais no exercício de 2026.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e aos demais Vereadores os protestos de minha alta estima e distinta consideração.

**Palácio Barão de Nova Friburgo, 15 de dezembro de 2025.**

**Johnny Maycon Cordeiro Ribeiro**  
Prefeito