



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, TRABALHO E REDAÇÃO

Parecer nº 279/2025

Referência: Processo nº ____/2025

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 027/2025, com as EMENDAS MODIFICATIVAS E EMENDA PARLAMENTAR

Autor (a): Poder Executivo Municipal

Assinado por: Prefeita Municipal Antônia Eliene Liberato Dias

I - RELATÓRIO:

O Veto Total ao Projeto de Lei nº 027/2025, com as EMENDAS MODIFICATIVAS E EMENDA PARLAMENTAR, foi apresentado pela Excelentíssima Prefeita Municipal Antônia Eliene Liberato Dias, durante o recesso parlamentar.

Trata-se de análise do Veto Total da Chefe do Poder Executivo Municipal ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 027/2025, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2026-2029, aprovado por este Plenário em 22 de dezembro de 2025.

O veto incide especificamente sobre a Emenda Parlamentar que incluiu, no Anexo de Programas e Ações, o "**Programa de Assistência à Saúde Suplementar do Poder Legislativo Municipal**", sob a alegação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, por suposta violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à Lei nº 4.320/64 e ao Regimento Interno desta Casa.



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Cumprindo o que dispõem os artigos 246 a 249 do Regimento Interno, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental da matéria.

Eis o relatório.

II – DO VOTO DO RELATOR:

II.1 - DA ANÁLISE DE MÉRITO DO VETO

As razões apresentadas pela Chefe do Executivo para justificar o veto não merecem prosperar, conforme análise técnica e jurídica a seguir.

1. Da Alegada Violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

O Poder Executivo argumenta que a emenda padece de vício por não apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 16 da LRF. Ocorre que tal exigência se aplica à norma que **cria ou aumenta a despesa**, e não àquela que meramente a prevê em um instrumento de planejamento.

O Plano Plurianual (PPA) é, por sua natureza, uma lei de planejamento estratégico.

A emenda parlamentar, ao incluir o programa de assistência à saúde, cria uma **autorização programática**, um requisito para que, futuramente, a despesa possa ser instituída e alocada nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), momento em que o estudo de impacto será indispensável e obrigatório.

Confundir a fase de planejamento (PPA) com a de execução (LOA) representa um equívoco de interpretação das normas de finanças públicas.

2. Da Suposta Invasão de Competência e Aumento de Despesa:



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

O veto alega que a emenda invade a competência do Executivo e aumenta despesa, contrariando o Regimento Interno.

A tese é improcedente.

A emenda institui um programa voltado exclusivamente aos servidores e Vereadores do **Poder Legislativo Municipal**, matéria afeta à sua autonomia administrativa e organizacional, garantida pela Constituição Federal.

A despesa decorrente não onerará o orçamento do Poder Executivo Municipal, mas sim o da própria Câmara Municipal de Cáceres, a ser coberta por seu duodécimo.

A jurisprudência pátria, em especial do Supremo Tribunal Federal (RE 1.491.414), é clara ao afirmar que o mero aumento de despesa não torna a matéria de iniciativa privativa do Executivo, especialmente quando o Legislativo **está a tratar de sua organização interna**. Vejamos:

“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NA ORIGEM. LEI DISTRITAL Nº 6.618/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE “OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR”. POSSIBILIDADE. PLEITO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. ALEGADO IMPACTO NA ORDEM ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. INEXISTÊNCIA DE MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE MODULAÇÃO NA HIPÓTESE. DECLARATÓRIOS REJEITADOS. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confere ampla autonomia ao estado-membro na definição do valor referencial das obrigações de pequeno valor, permitindo, inclusive, a fixação de valores inferiores aos do art. 87 do**



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

ADCT (ADI nº 2868, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ ac. Min. Joaquim Barbosa, DJ 12.11.2004). 2. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado, pois não houve mudança de orientação jurisprudencial, tampouco a decisão do STF produz insegurança jurídica. Lei declarada constitucional deve ser aplicada desde o início de sua vigência. 3. Embargos de declaração rejeitados. (STF - RE: 00000000000001491414 DF - DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 17/03/2025, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-03-2025 PUBLIC 20-03-2025)”

3. Da Compatibilidade com o Ordenamento Jurídico:

A emenda parlamentar é um instrumento legítimo de participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, conforme art. 166 da Constituição Federal.

Ao prever um programa no PPA, o Legislativo atua de forma diligente, garantindo a conformidade do ciclo orçamentário (PPA -> LDO -> LOA).

A derrubada do veto, portanto, não representa uma afronta à gestão fiscal, mas sim a reafirmação da competência do Poder Legislativo para deliberar sobre sua própria estrutura e para participar ativamente do planejamento municipal, em conformidade com a jurisprudência consolidada, como a exarada pelo **TJ-MG na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.19.162869-2/000**. Vejamos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - LISTA DE MEDICAMENTOS - PUBLICIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - INOCORRÊNCIA - PROCESSO LEGISLATIVO - DERRUBADA DE VETO - ESCRUTÍNIO SECRETO - PREVISÃO LEGAL - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. - **Não constitui ofensa à iniciativa**



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

legislativa privativa do Poder Executivo a edição de lei de iniciativa do Legislativo que, embora implique em aumento de despesa para o Executivo, não interfere na estrutura ou na atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos - A edição de lei que impõe a divulgação da listagem de medicamentos disponíveis e em falta na Rede Municipal de Saúde, embora possa acarretar aumento de despesas, não interfere na estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, inexistindo, assim, competência legislativa privativa do Prefeito - Existindo previsão na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara no sentido que a derrubada de veto do Executivo será em escrutínio secreto, mostra-se legítima a norma aprovada com a aplicação deste procedimento legislativo, não havendo como reconhecer a sua inconstitucionalidade formal sem que antes se declare a inconstitucionalidade das normas que tratam da votação em escrutínio secreto. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 16286924220198130000, Relator.: Des.(a) Renato Dresch, Data de Julgamento: 23/09/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/09/2020)" (gf)

III – JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL

A jurisprudência recente dos Tribunais Superiores e de segunda instância corrobora a tese da legalidade da emenda parlamentar.

STF - Mero Aumento de Despesa não Gera Vício de Iniciativa: O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que leis de iniciativa parlamentar que criam despesas para a administração, sem interferir na sua estrutura ou atribuições, são constitucionais:

“STF — RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1491414 DF — Publicado em 12/07/2024. O STF reafirmou que **"o mero fato de a disciplina de determinada matéria implicar aumento de despesas para a administração pública não é suficiente para atrair**



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

a iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo". Este precedente é diretamente aplicável ao caso, pois a emenda, embora crie uma despesa futura, não usurpa a competência do Executivo:

“EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NA ORIGEM. LEI DISTRITAL Nº 6.618/2020 . INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE “OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR”. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. **mero aumento de despesas para a administração pública não atrai a iniciativa legislativa privativa do chefe do poder executivo. precedente adi 5706/rn. necessidade de observância estrita das balizas fixadas na constituição federal.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO . 1. Ao julgamento da ADI 5706, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13 .3.2024, esta Suprema Corte assentou a constitucionalidade da Lei nº 10.166/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, de origem parlamentar, na parte em que alterou o valor do teto das obrigações de pequeno valor estaduais. Na oportunidade, o Plenário da Corte consignou que “não há reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, pois não se trata de lei de natureza orçamentária (arts . 84, XXIII, e 165, CRFB), tampouco de disciplina da organização ou funcionamento da administração pública (art. 61, § 1º, CRFB). As hipóteses de reserva de iniciativa legislativa não admitem interpretação extensiva, sob pena de ofensa à separação dos poderes e ao princípio democrático. O mero fato de a disciplina de determinada matéria implicar aumento de despesas para a administração pública não é suficiente para atrair a iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo” . 2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.618/2020, de origem parlamentar, que estabeleceu nova definição de “obrigação de



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

pequeno valor”, por entender que a norma viola a competência privativa do Governador do Distrito Federal para propor leis que disponham sobre matéria orçamentária. Tal entendimento se mostra divergente da orientação firmada neste Supremo Tribunal Federal, ao julgamento da ADI 5706. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (STF - RE: 1491414 DF, Relator.: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-07-2024 PUBLIC 12-07-2024)”

TJ-MG - Legalidade de Lei Parlamentar com Aumento de Despesa: Os Tribunais de Justiça seguem a mesma linha, reconhecendo a competência do Legislativo para legislar sobre matérias que geram custos, desde que dentro de sua esfera de atuação. TJ-MG — Ação Direta Inconst 10000191628692000 MG — Publicado em 30/09/2020 O Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu que "não constitui ofensa à iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo a edição de lei de iniciativa do Legislativo que, embora implique em aumento de despesa para o Executivo, não interfere na estrutura ou na atribuição de seus órgãos". Vejamos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - LISTA DE MEDICAMENTOS - PUBLICIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - INOCORRÊNCIA - PROCESSO LEGISLATIVO - DERRUBADA DE VETO - ESCRUTÍNIO SECRETO - PREVISÃO LEGAL - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. - Não constitui ofensa à iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo a edição de lei de iniciativa do Legislativo que, embora implique em aumento de despesa para o Executivo, não interfere na estrutura ou na atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos - A edição de lei que impõe a divulgação da listagem de medicamentos disponíveis e em falta na Rede Municipal de Saúde, embora possa acarretar aumento de despesas, não interfere na estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

de servidores públicos, inexistindo, assim, competência legislativa privativa do Prefeito - Existindo previsão na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara no sentido que a derrubada de veto do Executivo será em escrutínio secreto, mostra-se legítima a norma aprovada com a aplicação deste procedimento legislativo, não havendo como reconhecer a sua inconstitucionalidade formal sem que antes se declare a inconstitucionalidade das normas que tratam da votação em escrutínio secreto. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191628692000 MG, Relator.: Renato Dresch, Data de Julgamento: 23/09/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/09/2020)”

STF - Processo Legislativo Orçamentário: O STF também já se posicionou sobre a importância de respeitar as fases do processo legislativo, diferenciando planejamento de execução. STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4629 RS — Publicado em 03/10/2019. Nesta decisão, o STF analisa a sistemática das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), reforçando a lógica de que o PPA estabelece um plano que será detalhado e viabilizado financeiramente pela LDO e pela LOA, o que sustenta o argumento de que a estimativa de impacto não era exigível para a emenda ao PPA:

“CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS . AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (CF, art. 165, § 9º). No plano



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT. 2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até “o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”, com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º). **3. No caso da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual manteve a mesma sistemática aplicada à União, embora com prazos próprios de tramitação das leis orçamentárias . Respeito ao Princípio da Simetria. 4. Além disso, no tocante à distribuição de competências, a Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. 5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 6 . Ação Direta julgada improcedente. (STF - ADI: 4629 RS, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/10/2019)”** (gf)

**IV – DOS FUNDAMENTOS PARA A REJEIÇÃO DO VETO PELA
CÂMARA MUNICIPAL**

Diante do que já foi exposto, a Câmara Municipal possui argumentos técnicos e jurídicos sólidos para derrubar o veto.

**1º ARGUMENTO: O PPA É UMA LEI DE PLANEJAMENTO, NÃO
DE EXECUÇÃO:**

O Plano Plurianual tem natureza estratégica. Ele estabelece os programas e objetivos para um período de quatro anos. A emenda parlamentar cumpriu seu papel ao inserir



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

um novo programa na estrutura de planejamento do município. A exigência de detalhamento de custos, conforme o art. 16 da LRF, aplica-se à "geração de despesa obrigatória de caráter continuado", o que ocorrerá apenas quando a lei específica que cria o auxílio for aprovada e inserida na LOA, e não pela simples previsão no PPA.

2º ARGUMENTO: AUTONOMIA ORGANIZACIONAL DO PODER LEGISLATIVO:

A emenda não cria despesas para o Poder Executivo Municipal, pelo contrário, ela institui um programa voltado aos servidores e membros do **próprio Poder Legislativo Municipal**, a ser custeado pelo seu duodécimo.

Trata-se de matéria de organização interna da Câmara, sobre a qual ela tem competência privativa. A jurisprudência é pacífica em afirmar que a criação de despesas pelo Legislativo, desde que não invada a estrutura e atribuições do Executivo, não configura vício de iniciativa.

3º ARGUMENTO: INAPLICABILIDADE DO ART. 199 DO REGIMENTO INTERNO:

O veto cita o art. 199 do Regimento Interno, que veda emendas que aumentem despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O argumento é falho, pois o projeto de lei do PPA, embora de iniciativa do Executivo, admite emendas parlamentares, conforme previsto na própria Constituição Federal (art. 166). Além disso, como já mencionado, a despesa criada é para o próprio Poder Legislativo Municipal, não onerando a estrutura de custos do Poder Executivo, conforme alegado.

V – DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

O Veto Total apresentado pela Chefe do Poder Executivo ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 027/2025, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2026-2029, representa uma flagrante e insustentável contradição, que viola a boa-fé e a lealdade que devem nortear as relações institucionais entre os Poderes.

Durante a tramitação do referido projeto nesta Casa de Leis, o próprio Poder Executivo, por meio dos Ofícios nº 1.819/2025-GP/PMC e nº 1.820/2025-GP/PMC, encaminhou, respectivamente, a "**Primeira Emenda Modificativa de autoria do Poder Executivo**" e a "**Segunda Emenda Modificativa de autoria do Poder Executivo**". Tais emendas foram devidamente analisadas e incorporadas ao texto final do projeto de lei aprovado pelo Plenário.

Ocorre que, de forma surpreendente, ao vetar integralmente o projeto, o Poder Executivo veta, também, as **suas próprias propostas de alteração**. Tal conduta configura um comportamento contraditório, conhecido no direito como *venire contra factum proprium* (vir contra um fato próprio).

Ora, ao propor as emendas, a Chefe do Executivo manifestou formalmente sua concordância e interesse naqueles ajustes, gerando uma legítima expectativa de que tais modificações eram necessárias e adequadas ao interesse público. Vetá-las posteriormente, sob o manto de um veto total, esvazia de sentido o próprio ato de legislar e a cooperação entre os Poderes, transformando o processo legislativo em um palco de insegurança e arbítrio.

**5.1. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA CONFIANÇA
(*VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*)**

O princípio que proíbe o comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) é um desdobramento da boa-fé objetiva e impõe um dever de coerência e lealdade aos sujeitos de uma relação jurídica, inclusive nas relações de Direito Público. A Administração Pública não pode adotar um comportamento que contradiga uma conduta anterior, frustrando a confiança legitimamente depositada pela outra parte.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

Ao apresentar as emendas, o Poder Executivo sinalizou ao Legislativo o caminho para o aperfeiçoamento da lei. O Legislativo, por sua vez, acolheu as sugestões, na crença de que estava colaborando para a construção de uma norma alinhada aos interesses de ambos os Poderes e, principalmente, da sociedade. O veto total que se seguiu quebrou essa confiança e violou a boa-fé que deve reger o diálogo institucional.

Vejamos o trecho do veto onde é mencionado o veto total a todas as emendas apresentadas na Proposição:

“(...) Por motivo de ordem legal, vimos encaminhar a Vossa Excelência o necessário **Veto Total** ao Projeto de Lei nº 027/2025, com as EMENDAS MODIFICATIVAS E EMENDA PARLAMENTAR, assim como as **Razões do Veto**, para apreciação dessa Emérita Câmara, em anexo. (...)”

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre a aplicação deste princípio nas relações com o Poder Público, como se observa no seguinte julgado:

STF — AgR MS 31695 DF — Publicado em 10/04/2015

CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO - INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA (“NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM”) NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO.

“E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA - RESERVA PERCENTUAL DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (CF, ART. 37, VIII)- CANDIDATO CLASSIFICADO EM PRIMEIRO LUGAR PARA AS VAGAS VINCULADAS A ESSA ESPECÍFICA CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL - ESTABELECIMENTO, PELO EDITAL



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

E PELA LEGISLAÇÃO PERTINENTE, DE PARÂMETROS A SEREM RESPEITADOS PELO PODER PÚBLICO (LEI Nº 8.112/90, ART. 5º, § 2º, E DECRETO Nº 3.298/99, ART. 37, §§ 1º E 2º)- DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO - A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL - PRECEDENTES - CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO - INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA (“NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM”) NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO - PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE SE AJUSTA À DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO - INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO - RECURSO IMPROVIDO. (MS 31695 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 09-04-2015 PUBLIC 10-04-2015) (STF - AgR MS: 31695 DF - DISTRITO FEDERAL 9984646-50.2012.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/02/2015, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-067 10-04-2015)” (gf)

Embora o julgado trate de outra matéria, a tese é clara: **a proibição ao comportamento contraditório é plenamente aplicável às relações de Direito Público. A conduta do Executivo Municipal — propor e depois vetar — é um exemplo clássico de *venire contra factum proprium*, o que macula a validade jurídica do veto.**

Outras decisões do STF reforçam a aplicação do princípio em situações que envolvem a conduta do Poder Público:



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

- **STF — RE 1425534 MS:** Reconheceu o comportamento contraditório de um instituto de previdência, aplicando o princípio do *venire contra factum proprium*.

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 25.09.2024. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. ARTIGO 19 DO ADCT. SÚMULA 279 DO STF. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. RAZÕES DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO ATACARAM, ESPECIFICAMENTE, TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULAS 283 E 284 DO STF. INCIDÊNCIA. 1. Quanto à possibilidade de transposição para o regime estatutário de servidores celetistas com a estabilidade adquirida com base no art. 19 do ADCT, o acórdão recorrido não diverge da jurisprudência deste Supremo Tribunal, no sentido de que os servidores alcançados pela estabilidade prevista no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se equiparam aos servidores efetivos, pois esse dispositivo apenas confere o direito de permanência no serviço público, nos cargos em que admitidos, sem incorporação na carreira e sem direitos aos benefícios privativos dos servidores efetivos. **2. No entanto, o Tribunal de origem, para reconhecer o direito do servidor público à aposentadoria pelo regime próprio de previdência, fundamentou-se no princípio da segurança jurídica e da vedação ao enriquecimento sem causa, além de ser contraditório o comportamento “perpetrado pelo Instituto de Previdência Requerido” (venire contra factum proprium).** 3. Para divergir do entendimento adotado pelo acórdão recorrido, seria necessário o reexame de fatos e provas da causa (Súmula 279 do STF), o que impede o trânsito do recurso extraordinário. 4. Na hipótese, no recurso extraordinário interposto pelo Recorrente não foi atacado o argumento do acórdão recorrido, referente ao princípio do enriquecimento sem causa. Incidência das Súmulas 283 e 284 do STF. 5.



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Agravo regimental a que se nega provimento. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC. (STF - RE: 1425534 MS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 09/12/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-12-2024 PUBLIC 18-12-2024)” (gf)

- **STF — ACO 3660 DF:** Apontou o comportamento contraditório da União como uma violação à confiança legítima, justificando a concessão de medida cautelar.

“EMENTA REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. AUTORIZAÇÃO PELA UNIÃO DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS MEDIANTE DARF AVULSO. ORIENTAÇÃO FIRMADA NA NOTA CORAT/COBRAT/DIORB N. 146/2023. AUSÊNCIA DE ENTREGA DE DCTFWEB PELO ESTADO-MEMBRO. CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS. COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO DA UNIÃO. VIOLAÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO NA DEMORA. 1. Em juízo de cognição sumária, surge razoável reconhecer a necessidade de a União se abster de registrar a ausência de entrega de DCTFWeb como pendência fiscal, enquanto válidas as orientações da Nota Corat/Cobrat/Diorb n. 146/2023. **2. A existência de consequências negativas em virtude do exercício regular de orientação firmada pela Administração aos contribuintes se caracteriza como comportamento contraditório, apto a violar a confiança legítima. Plausibilidade jurídica da postulação que justifica o implemento da medida cautelar.** 3. Caracteriza situação de perigo na demora o potencial impacto negativo nas políticas públicas decorrente do registro da ausência de entrega de DCTFWeb como pendência fiscal. 4. Medida cautelar referendada. (STF - ACO: 3660 DF, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 06/02/2024,



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n
DIVULG 23-02-2024 PUBLIC 26-02-2024)" (gf)

5.2. DA ILEGALIDADE E FALTA DE RAZOABILIDADE DO VETO

TOTAL

As razões apresentadas para o veto focam em supostos vícios de uma "emenda parlamentar", alegando inobservância de requisitos de planejamento e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, mesmo que tais vícios existissem na emenda parlamentar, a medida correta e proporcional seria o **veto parcial**, direcionado exclusivamente ao dispositivo ou trecho considerado ilegal ou contrário ao interesse público. O veto total é uma medida extrema e desproporcional, que invalida todo o trabalho legislativo, incluindo o texto original e as emendas propostas pelo próprio Poder Executivo Municipal, que não foram objeto de qualquer justificativa de ilegalidade.

Ao optar pelo veto total, o Executivo demonstra que sua objeção não se limita a um ponto específico, mas atinge a integralidade de um projeto que ele mesmo iniciou e modificou. Isso reforça o caráter contraditório e arbitrário do ato, que deve ser rechaçado por esta Casa.

Diante do exposto, o Veto Total ao Projeto de Lei nº 027/2025 é juridicamente insustentável, pois:

1. **Viola o princípio da boa-fé objetiva e a proibição do comportamento contraditório** (*venire contra factum proprium*), ao vetar emendas de autoria do próprio Poder Executivo.
2. **Quebra a confiança e a lealdade institucional** que devem pautar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.



**ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

3. **Mostra-se desproporcional e irrazoável**, ao utilizar a medida extrema do veto total quando, se fosse o caso, caberia o veto parcial para sanar eventuais vícios pontuais.

Pelas razões aqui expostas, e com amparo na melhor doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores, a rejeição do Veto Total é a medida que se impõe para restabelecer a integridade do processo legislativo, a segurança jurídica e o respeito mútuo entre os Poderes constituídos deste Município.

Ante o exposto, conclui-se que o Veto Total aposto ao Projeto de Lei nº 027/2025 carece de fundamentos jurídicos e constitucionais, representando uma interpretação equivocada das normas orçamentárias e uma violação à autonomia do Poder Legislativo Municipal. Assim, o parecer deste Relator é pela sua **TOTAL REJEIÇÃO** do Veto pelo Plenário desta Casa de Leis.

VI - DA DECISÃO DA COMISSÃO:

A Comissão de Constituição e Justiça, Trabalho e Redação acolhe e acompanha o voto do Relator, votando pela total **REJEIÇÃO** do Veto Total ao Projeto de Lei nº 027/2025, com as Emendas Modificativas e Emenda Parlamentar apresentadas pelo Poder Legislativo Municipal.

É o nosso parecer, o qual submetemos à elevada apreciação Plenária.

Sala das Sessões, 31 de dezembro de 2025.


VALDENIRIA DUTRA FERREIRA

PRESIDENTE EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL


PASTOR JÚNIOR

RELATOR


JERÔNIMO GONÇALVES PEREIRA

MEMBRO EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL