



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000426233

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2234293-41.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGISTRO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE REGISTRO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Direta de Inconstitucionalidade nº 2234293-41.2024.8.26.0000

Outros números: 2275/2024

Autor: Prefeito do Município de Registro

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Registro

Foro: Tribunal de Justiça de São Paulo

VOTO nº 52900

EMENTA: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Crédito adicional suplementar e especial. Pedido julgado procedente.

I. Caso em Exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Registro contra os artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 2.275/2024, que dispõem sobre abertura de crédito adicional suplementar e especial, alterando o PPA, LDO e LOA de 2024. Alega-se que a emenda parlamentar criou fichas para destinação de recursos oriundos de multas e não guarda pertinência temática com o objeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a emenda parlamentar a projeto de lei de autorização legislativa a crédito adicional suplementar, com o objetivo de criar outras fichas que envolvem a destinação da arrecadação de

multas é inconstitucional.

III. Razões de Decidir

3. A emenda parlamentar excedeu o limite previsto nos artigos 24, § 5º e 175, § 1º, da Constituição Estadual, ao tratar de assunto alheio ao projeto de lei original, acarretando aumento de despesa não previsto.

4. A emenda, além de carecer de pertinência temática, importou em aumento de despesa sem indicação da fonte dos recursos necessários, violando os artigos 63, inciso I e 166, § 3º, incisos I e II, da Constituição Federal, reproduzidos pelos artigos 24, § 5º, 1 e 175, § 1º, 1 e 2, da Constituição Estadual.

IV. Dispositivo e Tese

5. Pedido julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 2.275/2024.

Tese de julgamento: “1. A emenda parlamentar que cria fichas para destinação de recursos oriundos de multas, sem pertinência temática com o projeto original, é inconstitucional”; “2. Aumento de despesa sem indicação de fonte de recursos é vedado”.

Legislação Citada:

Constituição Estadual, artigos 5º, 24, § 5º, 1, 47, II e XIV, 144 e 175, § 1º, 1 e 2.

Constituição Federal, artigos 63, inciso I e 166, § 3º, incisos I e II.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar promovida pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGISTRO, em face da Lei Municipal nº 2.275/2024, publicada em 01/07/2024, que “dispõe sobre abertura e crédito adicional suplementar e especial, alterando o PPA, LDO e LOA de 2024 e dá outras providências” (fls. 43/45), com esteio no inciso II, do artigo 90, da Constituição do Estado de São Paulo.

2. Sustenta o requerente, em apertado resumo, que o Poder Executivo do Município de Registro, em 17/04/2024, encaminhou à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei que “DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E ESPECIAL, ALTERANDO O PPA, LDO E LOA DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. Aponta que a questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo dispor sobre a abertura de crédito adicional para reclassificar a Emenda Impositiva nº 113 do Vereador Xavier Rufino de Oliveira – Xavico, quanto à sua natureza, que originalmente se referia à “Aquisição de Placas de Denominação de Nome de Ruas” para “Material de Consumo”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Aduz que o projeto de lei foi aprovado com emenda e a Câmara de Vereadores encaminhou o Autógrafo, com alterações, consistentes no acréscimo dos artigos 3º e 4º da Lei, em que foram criadas as fichas exclusivas para a utilização da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, utilizando-se do crédito no valor de R\$ 1.093.000,00 (um milhão e noventa e três mil reais), para suplementar as dotações orçamentárias.

4. Argumenta que, em razão do flagrante inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º do Autógrafo 331/2024 o Projeto de Lei foi parcialmente vetado, tendo o veto aos referidos artigos sido rejeitado pela Câmara Municipal.

5. Defende que, da leitura dos artigos 3º e 4º, o Legislativo Municipal emendou o Projeto de Lei de forma a criar outras fichas que envolvem a destinação da arrecadação de multas, intervindo diretamente na organização orçamentária e administrativa, e a anular ficha que sequer possui saldo, o que torna o projeto inexecutável e contrário à legislação vigente, com insuficiência de saldo orçamentário e erro na elaboração das ações e elementos orçamentários.

6. Assevera que a emenda em questão cria atividade delegada não existente no orçamento do Município na



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diretoria Geral de Negócios Jurídicos e Segurança Pública, qual seja, da Polícia Civil e que sequer foi objeto de discussão durante a audiência pública realizada para discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2025, realizada na Câmara Municipal de Registro ao longo do mês de maio DE 2024, notadamente no dia 15, quarta-feira, quando a abordagem envolvia as Diretorias Gerais de Planejamento Urbano, Trânsito e Infraestrutura.

7. Reforça que a limitação ao poder de emendar projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo existe no sentido de evitar: (a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou, então, (b) a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação praticamente e substancialmente distinta da proposta original.

8. Conclui que a iniciativa parlamentar invadiu a esfera da gestão administrativa e, como tal, é inconstitucional por violar o disposto no artigo 5º e no artigo 47º, incisos II e XIV, da Constituição Paulista tendo em vista que o poder de emendar, prerrogativa inerente à função legislativa do parlamentar, se encontra limitado às restrições impostas, em *numerus clausus*,

pela Constituição Federal (artigo 63, inciso I e 166, § 3º, incisos I e II),
Direta de Inconstitucionalidade nº 2234293-41.2024.8.26.0000 -
Voto nº 52900



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e II), reproduzidas pelo artigo 24, § 5º, nº 1 e 175, § 1º, 1 e 2 da Constituição Estadual. Afinal, ao se criar fichas com o fim de direcionar recursos oriundos da arrecadação de multas para criação de gratificação por Atividade Delegada da Polícia Civil o legislativo age em clara violação da iniciativa privativa do Poder Executivo.

9. Isto posto, requer, em caráter liminar, seja deferido pedido de tutela de urgência, *inaudita altera pars*, para a suspensão imediata da vigência e eficácia dos artigos 3º e 4º da Lei nº 2.275/2024, do Município de Registro, e, ao final, sejam os artigos declarados inconstitucionais.

10. Processei a presente ação e, na oportunidade, concedi a liminar de efeito suspensivo pretendida pelo autor (fls. 47/53).

11. Decurso do prazo legal sem manifestação da douta Procuradora Geral do Estado (fls. 66).

12. A Câmara Municipal de Registro apresentou informações sustentando a constitucionalidade da norma (fls. 68/72).

13. A douta Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela procedência do pedido (fls. 179/185).

FUNDAMENTOS.

14. Cuidam os autos de Ação Direta de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade movida pela Prefeitura Municipal de Registro em face dos **artigos 3º e 4º da Lei nº 2.275 de 28 de junho de 2024**, por suposta afronta aos artigos 5º, 24, § 5º, 1, 47, II e XIV, 144 e 175, § 1º, 1 e 2, da Constituição Estadual, tendo em vista que o poder de emendar, prerrogativa inerente à função legislativa do parlamentar, se encontra limitado às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (artigos 63, inciso I e 166, § 3º, incisos I e II).

15. Verifica-se que os artigos 3º e 4º da Lei nº 2.275/2024, do Município de Registro, cuja vigência e eficácia se pretende suspender, possuem a seguinte redação:

“[...]”

Art. 3º Fica criada as fichas exclusivas para a utilização da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito de acordo com a Lei 14.440 de 2022, utilizando-se do crédito no valor de **R\$ 1.093.000,00 (um milhão e noventa e três mil reais)**, para suplementar as dotações orçamentárias conforme segue, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64:

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	28 - DIRETORIA GERAL DE NEGÓC. JUR. E SEG. PÚBLICA	
PROGRAMA	0008 - Div. Encargos Especiais do Município	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2218 - SEGURANÇA PÚBLICA - NEG. JURÍDICO	
ELEMENTO	(A criar) - Atividade Delegada Polícia Civil	546.500,00

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

	TOTAL	546.500,00
--	--------------	-------------------

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2048- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
ELEMENTO	(A criar) - Sinalização (exceto Câmeras de monitoramento)	91.083,33
TOTAL		91.083,33

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2048- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
ELEMENTO	(A criar) - Ações da Lei Complementar nº 88/2021 (exceto Câmeras de monitoramento)	273.249,99
TOTAL		273.249,99

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2048- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
ELEMENTO	(A criar) - Policiamento (exceto Câmeras de monitoramento)	91.083,33
TOTAL		91.083,33

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2048- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
ELEMENTO	(A criar) - Educação de trânsito (exceto Câmeras de monitoramento)	91.083,35
TOTAL		91.083,35

Art. 4º Para tal crédito acima, utiliza-se os valores da ficha abaixo, como a seguir:

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
FONTE	01 - RECURSO PRÓPRIO	
ATIVIDADE	2048- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TRÂNSITO	
ELEMENTO	(450) - 3.3.90.40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	1.093.000,00
TOTAL		1.093.000,00

16. Incidem, em torno do assunto, os seguintes dispositivos da Constituição Estadual:

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no artigo 174, §§ 1º e 2º;¹

(...)

Artigo 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, se

¹ “**ARTIGO 174** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, 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.”

auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida; **c)** transferências tributárias constitucionais para Municípios."

17. Quanto ao mérito, forçoso acolher o pleito autoral, sendo de rigor ratificar as ponderações deduzidas no circunspecto Parecer de lavra do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Wallace Paiva Martins Junior (fls. 179/185).

18. No presente caso, o Projeto de Lei nº 2.152/2024 (original — fls. 16/17), o qual deu origem a lei municipal objeto do debate projeto de lei pretende a abertura de crédito adicional para reclassificar a Emenda Impositiva nº 113,

quanto à sua natureza, que originalmente se referia à **“Aquisição de Placas de Denominação de Nome de Ruas”** para **“Material de Consumo”**.

19. Nada obstante, conforme destacado por este Relator no item 15, pelo **Autógrafo nº 331/2024** (fls. 18/20), tem-se que *“a emenda parlamentar, ao criar outras fichas que envolvem a destinação da arrecadação de multas, tratou de assunto alheio ao projeto de lei, excedendo o limite previsto nos arts. 24, § 5º e 175, § 1º, da Constituição Estadual, pois seu objeto era restrito à abertura de crédito adicional suplementar ao orçamento anual”*, como bem destacou o douto Subprocurador-Geral de Justiça (fls. 183).

20. Em outras palavras, vê-se que os dispositivos impugnados, introduzidos pela emenda parlamentar encontra duas limitações, quais sejam: (i) acarretou inegável aumento de despesa previsto no projeto original e; (ii) não manteve pertinência temática com o objeto do projeto de lei originalmente encaminhado pelo Poder Executivo.

21. Não se pode perder de vista, ainda, que a emenda parlamentar em questão importou em evidente e substancial aumento de despesa, sem indicação da fonte dos recursos necessários, e, como informado pelo autor às fls. 8, *“a ficha a*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ser cancelada pela emenda (3.3.90.40), do Programa "Tecnologia da Informação" possui apenas R\$ 477.856,07 e é insuficiente para cobrir a abertura de crédito no valor de R\$ 1.093.000,00", em cristalina invasão a esfera da gestão administrativa, em violação aos artigos 63, inciso I e 166, § 3º, incisos I e II, da Constituição Federal, reproduzidos pelos artigos 24, § 5º, 1 e 175, § 1º, 1 e 2, da Constituição Estadual.

22. Tem-se, por conseguinte, em face da equivalência entre os Poderes, que as despesas com emendas parlamentares não podem crescer mais do que as despesas discricionárias do Executivo.

23. Neste diapasão, é caso de se declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos acrescidos por emenda parlamentar na Lei Municipal nº 2.275/2024.

24. *Ex positis*, JULGA-SE PROCEDENTE O PEDIDO, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 2.275/2024, publicada em 01/07/2024, nos termos da fundamentação supra.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR