



Ofício nº 70/2024-DGA

Ref. Veto Parcial do Autógrafo nº 331/2024.

Registro, 13 de junho de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do artigo 44, da Lei Orgânica Municipal, o **VETO PARCIAL do Autógrafo nº 331/2024**, referente ao **Projeto de Lei nº 2.152/2024** que **“DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E ESPECIAL, ALTERANDO O PPA E LDO E LOA DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

NILTON JOSÉ HIROTA DA SILVA

Prefeito Municipal

À Sua Excelência, o Senhor
HEITOR PEREIRA SANSÃO
Presidente da Câmara Municipal de
REGISTRO/SP

Processo Administrativo nº 596/2024

Projeto de Lei nº 2.152/2024

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 2.152, DE 15 DE ABRIL DE 2024, QUE “DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E ESPECIAL, ALTERANDO O PPA E LDO E LOA DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de análise ao Projeto de Lei nº 2.152, de 15 de abril de 2024, que “DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E ESPECIAL, ALTERANDO O PPA E LDO E LOA DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O Projeto de Lei é de autoria do Poder Executivo e tem por objeto reclassificar a Emenda Impositiva nº 113, do Vereador Xavier Rufino de Oliveira, quanto à sua natureza, ou seja, retirando a “aquisição de placas de denominação de nomes de ruas do grupo de natureza de despesas “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” para “Material de Consumo”. Originalmente, autoriza na Contadoria Municipal um **crédito de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** para suplementar as seguintes dotações orçamentárias (artigo 1º):

ORGÃO	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO	
UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - MOBILIDADE PARA TODOS - RECURSOS ESPEC	
FONTE	08 - EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	
ATIVIDADE	2046 - MANUT ATIVIDADES - SISTEMA TRÂNSITO	
ELEMENTO	(A CRIAR) - 3.3.90.30 - MATERIAL DE CONSUMO	5.000,00
TOTAL GERAL		5.000,00

prevendo, ainda, que o mesmo será coberto com recursos provenientes da seguinte anulação do elemento “Outros Serviços de Terceiros – P.J.” (artigo 2º):

UNID ORÇ.	32 - DIRETORIA GERAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	
PROGRAMA	15 - MOBILIDADE PARA TODOS - RECURSOS ESPEC	
FONTE	08 - EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	
ATIVIDADE	2046 - MANUT ATIVIDADES - SISTEMA TRÂNSITO	
ELEMENTO	(447) - 3.3.90.39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - P.J.	5.000,00
TOTAL		5.000,00

Ao ser submetido à Câmara Municipal, o Projeto de Lei sofreu emenda, conforme Autógrafo nº 331/2024, de 21 de maio de 2024, *in verbis*:

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

	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

1Doc.: Proc. Administrativo 596/2024 | Anexo: Autógrafo 331 PL 2152 24 COM EMENDAS 04/2023

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

Ou seja, 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, senão vejamos:

II – DO PARECER JURÍDICO

a) Da possibilidade de alteração do Projeto de Lei pela Câmara Municipal:

Preliminarmente, cumpre observar que o presente parecer analisa a questão apenas sobre o aspecto jurídico, sem qualquer manifestação de opinião quanto ao mérito da questão.

É certo que a iniciativa de Projeto de Lei orçamentária é do Poder Executivo, nos termos dos artigos 84 e 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal:

Art. 84. Compete **privativamente** ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (destacamos)

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Por seu turno, também o Regimento Interno da Câmara Municipal de Registro é claro ao prever que:

Art. 201. É da **competência privativa do prefeito** a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, extinção, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, bem como sobre o **Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual**. (destacamos)

Por conseguinte, também é de competência privativa do Executivo a iniciativa de leis que prevejam o crédito adicional, autorizado no parágrafo 8º do artigo 165 da Carta Magna, que é a ferramenta utilizada para alterar as programações de despesas sempre que forem necessárias adequações à execução orçamentária em razão das novas realidades surgidas ao longo do exercício:

Art. 165. [...]

§ 8.º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (destacamos)

Em razão do entendimento jurisprudencial, a Lei Orçamentária Anual - LOA deverá impor um limite percentual dentro do qual o Executivo poderá, por meio de Decreto, alterar o orçamento aprovado, sempre objetivando adequá-lo às novas necessidades surgidas.

Todavia, para aqueles créditos adicionais suplementares que extrapolem a citada barreira legal inserta na LOA, e para a abertura de créditos especiais, mister que se obtenha autorização específica das Casas Legislativas locais, por meio de projetos de leis que serão analisados e votados, como preceitua o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Isto posto, fica claro que, seja por autorização já constante na LOA, seja por autorização específica, **necessária é a prévia autorização do Legislativo para que se promovam quaisquer modificações no orçamento anual**.

Ora, se ao Poder Legislativo cabe tal autorização, também lhe é facultado fazer alterações ao Projeto de lei que prevejam essas modificações, como dispõe o *caput* do artigo 166 da Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Contudo, essa análise, por sua vez, não é ilimitada. Pelo contrário, para que tais modificações sejam consideradas válidas há que se obedecer ao imposto nos parágrafos 3º e 4º do artigo 166, da Constituição Federal:

Art. 166. [...]

§ 3.º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

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

II - **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 Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.** (destacamos)

Tal disposição também é ratificada pela Lei Orgânica do Município de Registro:

Art. 126. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes;** (destacamos),

bem como pelo Regimento Interno da Câmara local:

Art. 215. Não são admitidas emendas que impliquem aumento de despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa do prefeito, ressalvado o disposto no artigo 166, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal.

Fica nítido que as alterações possíveis são aquelas **compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias**, ou seja, não se pode inovar no pedido de autorização para abertura do crédito adicional, nem em eventuais emendas apresentadas a tais projetos de lei.

Também é imposição constitucional que seja indicado o recurso necessário para suportar a despesa sendo que, no caso das emendas, estes deverão se limitar às anulações de saldos de dotações orçamentárias que fazem parte do orçamento que se pretende alterar, não podendo ser reduzidas aquelas fichas de recursos orçamentários para o empenhamento de despesas com pessoal e encargos, e, ainda, com o serviço da dívida.

Tais cuidados devem ser observados para que não haja uma autorização inteiramente fora dos propósitos pretendidos pelo Poder Executivo.

b) Da alteração efetuada pela Câmara Municipal de Registro ao Projeto de Lei:

Superada a questão da possibilidade de o Poder Legislativo não só aprovar, mas também efetuar emendas a projetos de lei de autoria do Poder Executivo para alteração da Lei Orçamentária em vigor, atenhamo-nos ao caso concreto, do Projeto de Lei nº 2.152/2024, que pretende a abertura de crédito adicional suplementar e especial, alterando o PPA e LDO e LOA de 2024.

A Câmara Municipal de Registro, na emenda em discussão, **criou fichas exclusivas para utilização de receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito**, utilizando-se de crédito no valor de **R\$ 1.093.000,00**, para suplementar várias dotações orçamentárias, mediante a utilização de valor do Elemento (450) 3.3.90.40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação, da Unidade Orçamentária 32 – Diretoria Geral de Trânsito e Mobilidade Urbana.

De acordo com parecer exarado pela equipe de contadores da Diretoria Geral de Fazenda e Orçamento do Município, a presente alteração apresenta sérias implicações técnicas, quais sejam:

➤ **Insuficiência de Saldo Orçamentário**

A ficha de recurso indicada na emenda possui apenas R\$ 477.856,07, insuficiente para cobrir a abertura de crédito no valor de R\$ 1.093.000,00.

Lei 4.320/1964: Art. 43, “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.”

➤ **Vinculação de Despesas**

A emenda propõe a criação de fichas exclusivas para a utilização da receita arrecadada com multas de trânsito, vinculando essas despesas a ações que não são

compatíveis com os objetivos estabelecidos pela legislação de trânsito que é o caso da utilização na Diretoria Geral de Assuntos Jurídicos e Segurança Pública na “Atividade Delegada”.

Resolução CONTRAN 875/2021, Art. 9º: “O policiamento e a fiscalização são os atos de prevenção e repressão que visam controlar o cumprimento da legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa.”

➤ **Erro na Elaboração das Emendas**

As emendas confundem conceitos de Ação e Elemento, propondo a criação de nomenclaturas inexistentes nos códigos da AUDESP (Anexo II - Tabela de Escrituração Contábil – Auxiliares), impossibilitando a abertura dos créditos por Decreto Executivo.

Lei 4.320/1964, Art. 42: “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

A estrutura orçamentária proposta nas emendas é inexistente, tornando impossível a sua execução.

Conclusão

Diante dos problemas legais e técnicos identificados, recomenda-se o veto aos artigos 3º e 4º do Projeto de Lei 2.152/2024. A equipe técnica de Planejamento e Orçamento conclui que as emendas propostas pelo Legislativo são inexecutáveis e contrárias à legislação vigente, além de apresentarem insuficiência de saldo orçamentário e erro na elaboração das ações e elementos orçamentários.

Importante ressaltar que a ficha a ser cancelada pela emenda (3.3.90.40), do Programa “Tecnologia da Informação”, **não possui saldo**, o que inviabiliza a criação das fichas propostas pelo Legislativo (que buscavam distribuir o saldo de R\$ 1.093.000,00 para: Atividade Delegada Polícia Civil; Sinalização; e Educação de Trânsito). Aliás, o artigo 126, aliena V, da Lei Orgânica Municipal de Registro, já invocada acima, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes:

Art. 126. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**; (destacamos),

Além disso, muito embora o Legislativo reúna competências para deliberar e autorizar a abertura de créditos adicionais, existem matérias e atividades que são reservadas à competência do Executivo e, no caso em análise, entende-se que não está compreendida na competência do Legislativo anular fichas e criar outras, **remanejando as peças orçamentárias**

como se o Executivo fosse, especialmente fichas sem saldo, como a própria Lei Orgânica em seus artigos 38, incisos II e III, e 41, parágrafo 1º, item “4”, estabelece:

Art. 38. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, ressalvadas as especificadas no §1º, do artigo 41 e especialmente sobre (redação de acordo com a Emenda n.º 005, de 02/12/2004):

[...]

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos, a qualquer título, pelo Poder Executivo;

III - autorização para abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 41. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

4 - matéria orçamentária ou a que autoriza a abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções.

A emenda realizada pelo Legislativo, **(i)** invade a competência exclusiva do Chefe do Executivo que é quem exerce a gestão da aplicação dos recursos previstos em orçamento, já que a anulação/cancelamento de fichas e a sua criação são atividades administrativas-orçamentárias próprias do Poder Executivo, que não competem à Câmara Municipal; **(ii)** é inexecutável, uma vez que **inexiste saldo orçamentário nas dotações indicadas e apresenta equívoco na elaboração das ações e elementos orçamentários**; **(iii)** afronta a harmonia entre os Poderes, interferindo na organização e funcionamento municipal.

Portanto, é absolutamente inconstitucional.

Com efeito, a possibilidade de emenda a projeto de iniciativa do Executivo, por parte do Legislativo, encontra limites, como leciona Ivan Antonio Barbosa: “*não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva*”, em “Limitação ao poder de emenda do Legislativo em projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo” (<https://www.sedep.com.br/artigos>).

Nesse sentido também a jurisprudência reforça a inconstitucionalidade de emendas parlamentares que alteram a proposta orçamentária do Poder Executivo:

“(...) 2. A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente. (ADI 2.674/2023 – Piauí: competência do Poder Executivo para iniciar leis orçamentárias.)

“(...) não se mostra constitucionalmente idônea a majoração do patamar mínimo de alocação de recursos públicos em processos legislativos que excluam a participação do Chefe do Poder Executivo, sobretudo se considerado que a Constituição Federal preconiza a exclusividade de iniciativa dessa autoridade para proposições legislativas em matéria orçamentária (arts. 165 e 167), como consectário do princípio da separação dos Poderes e do devido processo legislativo orçamentário.” (ADI 6.275/2020 - Mato Grosso: confirmação da inconstitucionalidade de emendas parlamentares que aumentem a despesa prevista pelo Poder Executivo.)

c) Da não discussão da emenda em audiência pública:

Por derradeiro, ressalte-se que a emenda em questão, que inclusive cria atividade delegada não existente no orçamento do Município na Diretoria Geral de Negócios Jurídicos e Segurança Pública, qual seja, da Polícia Civil, **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, notadamente no dia 15, quarta-feira, quando a abordagem envolvia as Diretoria Gerais de Planejamento Urbano, Trânsito e Infraestrutura.

Desta forma, é de sugerir-se o veto parcial aos artigos 3º e 4º do Autógrafo nº 331/2024 ao Projeto de Lei nº 2.152/2024, que criaram fichas para utilização da receita obtida com a cobrança de multas de trânsito, utilizando-se de crédito da Diretoria Geral de Trânsito e Mobilidade Urbana (Unidade Orçamentária 32).

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos, s.m.j., que a emenda ao Projeto de Lei nº 2.152/2024 é absolutamente inconstitucional e não deve ser acolhida, motivo pelo qual opinamos pelo **VETO PARCIAL** aos artigos 3º e 4º do Autógrafo nº 331/2024, com a devolução do assunto ao reexame da Casa Legislativa.

Estas são as considerações a serem feitas a respeito do presente pleito, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

Encaminhem-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Registro para deliberação.

Registro, 13 de junho de 2024

ALTAIR JOSE
ESTRADA JUNIOR

Assinado de forma digital por
ALTAIR JOSE ESTRADA JUNIOR
Dados: 2024.06.13 13:37:10
-03'00'

ALTAIR JOSÉ ESTRADA JUNIOR
Diretor Geral de Negócios Jurídicos e Segurança Pública

CAROLINA FERREIRA DE MELO
Agente Administrativo