



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 018/2025

Veto Parcial ao Projeto de Lei Ordinária nº 139/2025, que "Altera a denominação da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana para Secretaria Municipal de Segurança Pública - SMSPP, reorganiza sua estrutura com o Departamento de Trânsito e Mobilidade Urbana (DTMU) e o Departamento de Guarda Civil Municipal (DGMC), disciplina o videomonitoramento (CIOP/DTMU) e dá outras providências (com fundamento no Código de Trânsito Brasileiro - Leis Federal nº 9.503/1997; nas Leis Municipais nº 5.557/2009 e nº 6.581/2013 - trânsito/JARI; e na Lei Municipal nº 8.356/2025 - Guarda Civil Municipal)". Acolhimento do voto.

Trata-se de solicitação de parecer por parte do vereador Romário Augusto Gonçalves Paz, fls. 12, datada de 07/11/2025, acerca do Veto Parcial ao Projeto de Lei Ordinária nº 139/2025, que "Altera a denominação da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana para Secretaria Municipal de Segurança Pública - SMSPP, reorganiza sua estrutura com o Departamento de Trânsito e Mobilidade Urbana (DTMU) e o Departamento de Guarda Civil Municipal (DGMC), disciplina o videomonitoramento (CIOP/DTMU) e dá outras providências (com fundamento no Código de Trânsito Brasileiro - Leis Federal nº 9.503/1997; nas Leis Municipais nº 5.557/2009 e nº 6.581/2013 - trânsito/JARI; e na Lei Municipal nº 8.356/2025 - Guarda Civil Municipal)". Recebida a solicitação de parecer em 13/11/2025. Autuado e rubricado até fls. 12.

Inicialmente, para que se tenha uma correta compreensão da situação posta, há que se fazer um breve histórico dos fatos. Por força do Código de Trânsito Brasileiro¹ combinado com a Resolução

¹ Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda. (Redação dada pela Lei nº 15.153, de 2025)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

CONTRAN nº 811/2020², cabia à Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana os recursos provenientes das multas trânsito, nos termos da Lei Municipal nº 7.469/2019.

Com o advento da Lei Municipal nº 8.480/2025, a Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana deu lugar à Secretaria Municipal de Segurança Pública, onde a estrutura referente ao trânsito e mobilidade urbana passou a ser departamento, art. 2º, “2”.

A consequência de tal alteração é que os recursos provenientes das multas de trânsito passam a ser atrelados à recente criada Secretaria Municipal de Segurança Pública, o que não aparenta nenhuma ilegalidade, desde que cumprida a finalidade legal.

O objeto do voto interfere na competência exclusiva do Chefe do Executivo para gerir as finanças municipais. Tal interferência viola o princípio da separação e harmonia entre os poderes, pois limita a autonomia administrativa e financeira necessária para a gestão pública.

A emenda apresentada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

² Art. 3º Para a integração ao SNT, de forma direta ou mediante consórcio, os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários ou a prefeitura municipal devem dispor de estrutura organizacional e capacidade para o exercício das atividades e competências legais que lhe são próprias, sendo estas, no mínimo, de: I - engenharia de tráfego; II - fiscalização e operação de trânsito; III - educação de trânsito; IV - coleta, controle e análise estatística de trânsito; e V - julgamento de recursos contra penalidades por eles impostas.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

É o julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, §1º, II, letra 'b') estabelece competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária. Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, 'a destinação de recursos' para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 23-04-2018)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Como bem observado no veto, oportuno referir a Emenda Constitucional nº 132/2023:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

.....
....." (NR)

Ao detalhar a destinação de receitas ou vinculação a determinado órgão, a emenda invade a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, responsável pela gestão orçamentária e financeira do município.

Em anexo, Orientação Técnica IGAM nº 22.885/2025, datada de 06/11/2025.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³⁴, é pelo acolhimento do veto nº 008/2025.

Sant'Ana do Livramento, 17 de novembro de 2025.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

³ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, ‘sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências a serem estabelecidas nos atos de administraçãoativa.’. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.

Porto Alegre, 6 de novembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 22.885/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientação técnica acerca do voto parcial do Poder Executivo à Emenda legislativa nº 8 ao Projeto de Lei nº 139, de 2025, que “Altera a denominação da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana para Secretaria Municipal de Segurança Pública - SMSP, reorganiza sua estrutura com o Departamento de Trânsito e Mobilidade Urbana (DTMU) e o Departamento de Guarda Civil Municipal (DGCM), disciplina o videomonitoramento (CIOP/DTMU) e dá outras providências (com fundamento no Código de Trânsito Brasileiro - Lei Federal nº 9.503/1997; nas Leis Municipais nº 5.557/2009 e nº 6.581/2013 - trânsito/JARI; e na Lei Municipal nº 8.356/2025 - Guarda Civil Municipal)”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, esclareça-se que, no uso das prerrogativas previstas no art. 92, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, pode o Prefeito vetar proposições legislativas, total ou parcialmente, por considerá-las inconstitucionais ou contrárias ao interesse público, ou no caso de voto jurídico:

Art. 92. Os Projetos de Lei aprovados pela Câmara Municipal serão enviados ao Prefeito que, em aquiescendo, os sancionará.
§ 1º Se o Prefeito julgar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara de Vereadores, dentro de quarenta e oito horas

Quanto ao voto propriamente dito à matéria em questão, é importante esclarecer que, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei que veio do Executivo. Em exame ao Regimento Interno desta Câmara Municipal, consta o seguinte nos art. 121 e 122:

Art. 121. Emenda é a proposição apresentada por Vereador ou Comissão, que visa a alteração de parte de projeto de lei.

Art. 122. As emendas poderão ser supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas

I - emenda SUPRESSIVA é aquela que retira parte da proposição;

II - emenda SUBSTITUTIVA é a proposição que substitui a matéria no seu todo;

III - emenda MODIFICATIVA é a que altera parte da matéria;

IV - emenda ADITIVA é a aquela que acrescenta disposições no texto da matéria. (grifamos)

Na análise de uma emenda, espécie de alteração legislativa do projeto de lei original, cabe verificar primeiro se ela se relaciona aos dispositivos da proposição que pretende alterar, incluir ou suprimir. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O poder de emendar proposições que tramitam na Câmara Municipal é inerente ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos legislativos cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara e podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescer ou alterar qualquer disposição do original.

Todavia, em relação às matérias de iniciativa privativa do Prefeito, a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade. As emendas que apresentem alterações substanciais ou determinem o aumento de despesa inicialmente prevista em projetos de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo são consideradas inconstitucionais. Nos casos em que a iniciativa seja privativa, não só o início do processo por Vereador está vedado, como também a propositura de emendas que o modifiquem.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia propor o projeto. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder

de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004)

Assim, desde que respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei em tramitação.

No caso em análise, trata-se da pretensão de alterar a redação do art. 21 para dispor sobre utilização de recursos de multas arrecadadas e, em consequência, incluir o art. 22 como cláusula de vigência.

Ora, a partir do momento em que uma multa é paga, o valor ingressa no orçamento do Município, matéria que, como se sabe, é privativa do Executivo. Neste sentido, a título de exemplos cabíveis, veja-se as seguintes ementas de jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A INCIDÊNCIA DE MULTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA EM LEI MUNICIPAL, E A DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA ARRECADAÇÃO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026578708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, letra b) estabelece competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária. Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da

Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 23/04/2018) (grifou-se)

Entre as possibilidades que a Câmara tem para impulsionar a destinação de recursos de orçamento está a de fazer Indicações ao Poder Executivo ou apresentar emendas impositivas no Projeto de LOA, desde que exista programa no PPA e ação na LDO e que o Município tenha instituído o orçamento impositivo, e não por meio de emendas a projetos de lei.

III. Conclusão

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a convicção dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, orienta-se a esta Câmara Municipal pela recomendação de reconhecer a procedência do voto parcial do Executivo ao Projeto de Lei nº 139, de 2025, porque avança sobre o orçamento, matéria de competência privativa do Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, além da orientação jurisprudencial consolidada.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM