



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DESPACHO**

**Direta de Inconstitucionalidade**      Processo nº **2058279-37.2026.8.26.0000**

Relator(a): **FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA**

Órgão Julgador: **Órgão Especial**

**Vistos.**

Trata-se de ação proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade do “*EMENDA MODIFICATIVA N. 02 À Lei Municipal nº 10.925, de 19 de dezembro de 2025*”, que é a Lei Orçamentária Anual do Município de Santo André, que assim estabelece:

*“LEI Nº 10.925, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2025*

*O Presidente da Câmara Municipal de Santo André, no uso de suas atribuições legais e nos termos do artigo 46, parágrafos 5º e 7º, da Lei Orgânica do Município de Santo André, promulga a seguinte lei:*

*EMENDA MODIFICATIVA DE PROTOCOLO N 9361/2025, AO PROJETO DE LEI Nº 37, DE 2025, QUE DISPÕE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ PARA O EXERCÍCIO DE 2026, VETADA PELO EXMO SENHOR PREFEITO DO MUNICÍPIO E MANTIDA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ AO AUTÓGRAFO Nº 126/2025, CUJA PARTE PROMULGADA SE CONSUBSTANCIA NA LEI Nº 10.925, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2025.*

*A Câmara Municipal de Santo André decreta:*

*As dotações abaixo especificadas, constantes do projeto de lei 37/2025, serão suplementadas nos valores abaixo, expressos em reais, de acordo com o orçamento programa do município de Santo André para o exercício de 2026:*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

<b>Dotação:</b> 01.01.01.031.0001.2.001.	<b>Natureza da despesa:</b> 3.1.90.11	<b>Valor:</b> (+) R\$ 1.200.000,00
<b>ÓRGÃO</b>	01 Câmara Municipal	
<b>UNIDADE</b>	01 Câmara Municipal	
<b>FUNÇÃO</b>	01 Legislativa	
<b>SUB-FUNÇÃO</b>	031 Ação Legislativa	
<b>PROGRAMA</b>	0001 Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	
<b>AÇÃO</b>	2.001 Pagamento de Pessoal e Encargos	
<b>NATUREZA DA DESPESA</b>	3.1.90.11 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	

<b>Dotação:</b> 01.01.01.031.0001.2.005.	<b>Natureza da despesa:</b> 3.3.90.39	<b>Valor:</b> (+) R\$ 4.187.000,00
<b>ÓRGÃO</b>	01 Câmara Municipal	
<b>UNIDADE</b>	01 Câmara Municipal	
<b>FUNÇÃO</b>	01 Legislativa	
<b>SUB-FUNÇÃO</b>	031 Ação Legislativa	
<b>PROGRAMA</b>	0001 Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	
<b>AÇÃO</b>	2.005 Tv Câmara Santo André	
<b>NATUREZA DA DESPESA</b>	3.3.90.39 Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica	

<b>Dotação:</b> 01.01.01.031.0001.2.006.	<b>Natureza da despesa:</b> 3.3.90.40	<b>Valor:</b> (+) R\$ 2.499.000,00
<b>ÓRGÃO</b>	01 Câmara Municipal	
<b>UNIDADE</b>	01 Câmara Municipal	
<b>FUNÇÃO</b>	01 Legislativa	
<b>SUB-FUNÇÃO</b>	031 Ação Legislativa	
<b>PROGRAMA</b>	0001 Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	
<b>AÇÃO</b>	2.006 Serviços Digitais	
<b>NATUREZA DA DESPESA</b>	3.3.90.40 Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação- PJ	



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*Os recursos necessários para a cobertura da despesa decorrente desta emenda serão provenientes da anulação parcial das dotações abaixo especificadas.*

<b>Dotação:</b> 67.01.04.122.0070.1.042	<b>Natureza da despesa:</b> 3.3.90.39	<b>Valor:</b> (-) R\$ 2.000.000,00
<b>ÓRGÃO</b>	67	Secretaria de Administração e Finanças
<b>UNIDADE</b>	01	Gabinete da Secretaria de Administração e Finanças
<b>FUNÇÃO</b>	04	Administração
<b>SUB-FUNÇÃO</b>	122	Administração Geral
<b>PROGRAMA</b>	0070	Administração Geral – SAF
<b>AÇÃO</b>	1.042	Execução de Projetos Especiais do Gabinete da Secretaria de Administração e Finanças
<b>NATUREZA DA DESPESA</b>	3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica

<b>Dotação:</b> 49.01.04.131.0047.2.113	<b>Natureza da despesa:</b> 3.3.90.39	<b>Valor:</b> (-) R\$ 5.886.000,00
<b>ÓRGÃO</b>	49	Secretaria de Comunicação
<b>UNIDADE</b>	01	Gabinete da Secretaria de Comunicação
<b>FUNÇÃO</b>	04	Administração
<b>SUB-FUNÇÃO</b>	131	Comunicação Social
<b>PROGRAMA</b>	0047	Programa de Comunicação
<b>AÇÃO</b>	2.113	Ações e Políticas Públicas da SCOM
<b>NATUREZA DA DESPESA</b>	3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

**JUSTIFICATIVA:** *Esta emenda visa atender as necessidades decorrentes da aprovação da Emenda nº 59 à Lei Orgânica do Município de Santo André, de 24 de setembro de 2021, que ampliou o número de cadeiras na Câmara Municipal de Santo André.*

*Câmara Municipal de Santo André, 18 de fevereiro de 2026, 472º ano da fundação*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*da cidade”* (fls. 533/535).

O autor sustenta, em apertada síntese, que: a) o dispositivo incluído pela emenda objurgada padece de vício de inconstitucionalidade formal e material, violando os artigos 5º 174, §2º e 175, todos da Constituição do Estado de São Paulo, reproduzidos, em homenagem ao princípio da simetria, da Constituição Federal; b) o dispositivo questionado não se restringiu a aperfeiçoar o texto ou a alocar pequenos ajustes, mas sim a redefinir parte substancial da política orçamentária e das prioridades de alocação de recursos, tarefa que a Constituição do Estado reserva ao Chefe do Poder Executivo; c) a iniciativa de fixar despesas e alocar receitas, especialmente quando implica na criação de novos dispêndios ou na alteração substancial da destinação original, é do Prefeito, que possui a visão global da administração e a responsabilidade primária pela execução das políticas públicas e pelo equilíbrio fiscal. Por tal motivo a ora vergastada Emenda Modificativa nº 02, ao desconsiderar essa prerrogativa, rompeu com a lógica da separação de Poderes e com o arcabouço normativo que visa garantir a governabilidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos; d) a autonomia do Legislativo para emendar o orçamento encontra seu limite no respeito às competências constitucionais do Executivo e na preservação da higidez do planejamento orçamentário, de sorte que o desrespeito a tais preceitos formais torna o dispositivo ora questionado inconstitucional; e) discorre sobre os motivos pelos quais o dispositivo questionado viola ao princípio da separação de poderes e à iniciativa privativa do poder executivo em matéria orçamentária; f) a emenda prevê suplementação de dotação orçamentária para a Câmara Municipal no montante de R\$ 7.886.000,00



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

(sete milhões e oitocentos e oitenta e seis mil reais) mediante anulação de dotações para a administração direta. Aduz especificamente que “*os recursos necessários para a cobertura de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) será proveniente da anulação parcial da dotação 67.01.04.122.0070.1.042, Natureza da despesa: 3.3.90.39. (...) a Emenda prevê a suplementação de dotação orçamentária para a Câmara Municipal mediante a anulação de uma despesa inexistente na Lei Orçamentária. (...) o restante da suplementação da dotação da Câmara, R\$ 5.886.000,00 (cinco milhões e oitocentos e oitenta e seis reais), será proveniente de anulação da dotação 49.01.04.131.0047.2.113 Natureza da despesa: 3.3.90.39. Tal despesa de custeio é vinculada a contrato contínuo e vigente do Município, com dotação específica e juridicamente comprometida pelo Município, sem qualquer inexistência da proposta orçamentária original. Ou seja, a anulação de tal despesa gerará rescisão do contrato por inadimplemento do Município, causando responsabilidade do gestor público, condenação ao pagamento de multa e consequências jurídicas ao Município*” (fls. 09); g) a manutenção do texto aprovado impõe ao sistema contábil municipal a gestão de rubrica inexequível, pois inexistente na Lei Orçamentária Anual (67.01.04.122.0070.1.042 – 3.3.90.39), configurando erro material insanável, diante da impossibilidade técnica de empenho da despesa correspondente; f) embora o Poder Legislativo possa apresentar emendas a fim de alterar as previsões contidas no projeto de lei do orçamento anual, somente o pode fazer com observância ao plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e limitada às hipóteses de correção de erros ou omissões ou relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de lei, hipótese que não se viu no presente caso; g) o dispositivo questionado é incompatível com a lei



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de responsabilidade fiscal (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000) e afronta o Tema 685 do C. STF (“São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo”).

**Requer a concessão da liminar para suspender imediatamente a vigência do texto da Emenda Modificativa nº 02 à Lei Orçamentária Anual do Município de Santo André (Lei nº 10.925, de 19 de dezembro de 2025), publicado no Diário do Grande ABC de 19 de fevereiro de 2026.**

Ao final, pugna pela procedência da ação para declarar inconstitucional a EMENDA MODIFICATIVA N. 02 À Lei Municipal nº 10.925, de 19 de dezembro de 2025, publicada no Diário do Grande ABC de 19 de fevereiro de 2026, anulando-a, com efeito ex tunc, por violação aos artigos 5º, 144 e 174, §2º e 175, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de São Paulo.

**É o breve relatório.**

1. A concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe a presença inequívoca e simultânea do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Sem adentrar ao mérito da ação, neste juízo de cognição sumária, vislumbro, em princípio, a verossimilhança nas alegações apresentadas na petição inicial, tendo em vista que, ao que parece, os dispositivos mencionados pelo autor constantes da Emenda Modificativa N. 02 à Lei



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Municipal nº 10.925/2025 aparentam desrespeitar a Constituição do Estado de São Paulo e, por consequência, a Constituição Federal.

Ora, a aparente inconstitucionalidade se apresenta na supra citada emenda modificativa diante da possível incompatibilidade das alterações em sede de dotação de despesas com o respeito ao disposto nos artigos 175, §1º, 1 e 2:

*“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.”*

Questiona o prefeito que a aludida emenda com o fito de suplementar a dotação orçamentária da Câmara Municipal no montante de R\$ 7.886.000,00 foi determinada a anulação de dotação de R\$ 2.000.000,00 que não estaria inclusa na Lei Orçamentaria Anual e os outros R\$ 5.886.000,00 importariam em anulação de dotação relativa a custeio a contrato contínuo e vigente do Município, de sorte que a anulação de tal despesa supostamente geraria rescisão do contrato por inadimplemento do Município, causando responsabilidade do gestor público, condenação ao pagamento de multa e consequências jurídicas ao Município.

Aparente, ainda o conflito com os artigos 5º e 174 da Constituição Estadual:



## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

*§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

*§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição*

*(...)*

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

***I - o plano plurianual;***

***II - as diretrizes orçamentárias;***

***III - os orçamentos anuais.”***

Ao menos em análise perfunctória é plausível a afirmação de que fere a tripartição dos poderes e a competência preferencial do Poder Executivo na definição da política orçamentária a alteração de dotações em montante tão elevado que, em princípio e em tese, não se limitam apenas à correção de erros e omissões (art. 175, §1º, 3, da Constituição Estadual) transbordando para uma verdadeira redefinição substancial da política orçamentária e da prioridade na alocação dos recursos.

Trata-se de questão conhecida deste C. Órgão Especial, *verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Monte Alto. Lei Orçamentária Anual. Questionamento de validade da Emenda Parlamentar nº 02/2022, que incluiu no orçamento anual de 2023, valores para composição do piso salarial da enfermagem. Preliminar de inépcia da petição inicial. Rejeição. Se o questionamento, no caso, diz respeito à inclusão do Piso Salarial da Enfermagem na Lei Orçamentária Anual, e se o pedido do autor, sob esse aspecto, está apoiado em alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e ao artigo 175 da Constituição Estadual, o objeto da impugnação não poderia ser outro, realmente, senão a Emenda Parlamentar que teria acarretado a alteração da LOA, sem cumprimento dos requisitos exigidos. Mérito. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e ao artigo 175, § 1º, itens 1, 2 e 3, "a", da Constituição Estadual. Reconhecimento. Emenda parlamentar que, no caso, não está relacionada "com correção de erros ou omissões" (alínea "a" do item 3), nem demonstra compatibilidade com o plano plurianual e com as leis de diretrizes orçamentárias (inciso I do § 1º), e muito menos indica os "os recursos necessários" para cobrir os novos encargos, ou seja, não especifica, como exige o artigo 175, § 1º, item "2", da Constituição Federal, as despesas supostamente anuladas para*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*atender a nova destinação de receitas (inclusão do Piso Salarial da Enfermagem). Hipótese de desvio ou abuso da função de legislar. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público" (ADI nº 5.468/DF, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30/06/2016). Ação julgada procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2306055-88.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/05/2023; Data de Registro: 12/05/2023)"*

Outrossim, resta também configurada a urgência no deferimento da medida, evidenciada diante da aplicação da emendas já aprovadas, o que pode vir a representar verdadeira lesão ao erário municipal ou mesmo impacto na situação orçamentária do Município, bem como verdadeiro engessamento do Poder Executivo Municipal.

2. Presentes, portanto, os requisitos necessários, **DEFIRO** o pedido de concessão de liminar para determinar a suspensão da Emenda Modificativa nº 02 à Lei Orçamentária Anual do Município de Santo André (Lei nº 10.925, de 19 de dezembro de 2025), publicado no Diário do Grande ABC de 19 de fevereiro de 2026, até a decisão final de mérito deste Colendo Órgão Especial.

3. Requistem-se informações ao **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, observado o prazo do parágrafo único do artigo 6º da Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

4. Cite-se a Procuradora Geral do Estado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual.

5. Após, abra-se vista à Procuradoria Geral de Justiça.

6. Cumpridas todas as diligências, voltem conclusos.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

7. Por fim, e sem prejuízo de todo o acima apontado, encaminhe-se à mesa do Colendo Órgão Especial para ratificação da liminar ora concedida, nos termos da Portaria 10.665/2025.

Int.

São Paulo, 12 de março de 2026.

**FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA**  
**Relatora**