



Pirassununga, 15 de abril de 2026

Propositura: Projeto de Lei N° 101/2025 - Legislativo

Autoria: Vereador Wellington Luis Cintra de Oliveira

Assunto: Veto total ao Projeto de Lei N° 101/2025 exarado pelo Chefe do Poder Executivo.

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. VETO TOTAL N.º 1/2026. PROJETO DE LEI N.º 101/2025. PROGRAMA MUNICIPAL DE COMBATE À PSICOFOBIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. FUNDAMENTO CENTRAL. INAPLICABILIDADE. TESE VINCULANTE DO STF. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. SIMETRIA CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES DO TJSP. AUSÊNCIA DE FORÇA VINCULANTE. CONTRADIÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 6.º. VULNERABILIDADE TÉCNICA IDENTIFICADA. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO. DELIBERAÇÃO PLENÁRIA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PLENÁRIO.

Relatório

Trata-se de Veto Total n.º 1/2026, exarado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal em 8 de abril de 2026, com comunicação à Câmara Municipal em 9 do mesmo mês, incidente sobre o Autógrafo de Lei n.º 6.592, resultante do Projeto de Lei n.º 101/2025, de autoria do Vereador Wellington Luis Cintra de Oliveira, que institui o Programa Municipal de Combate à Psicofobia no Município de Pirassununga.

O processo legislativo da proposição foi instruído pelos seguintes documentos:

A. Certidão de Análise de Prevenção Legislativa, de 4 de dezembro de 2025;



- B. Relatório Jurídico n.º 1, da Diretoria Jurídica desta Câmara, de 15 de dezembro de 2025;
- C. Pareceres das Comissões Permanentes competentes, exarados em 23 de fevereiro de 2026, todos sem objeção à matéria em seus respectivos aspectos;
- D. Parecer da Procuradoria Geral do Município, que fundamentou as razões do veto, concluindo pela inconstitucionalidade formal da proposição.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Pontos de Convergência Técnica entre as Manifestações Jurídicas do Processo

As duas manifestações jurídicas produzidas no curso do processo, a da Diretoria Jurídica desta Casa e a da Procuradoria do Município, convergiram, em ao menos dois pontos, para a identificação de vulnerabilidades jurídicas na proposição original.

O primeiro ponto de convergência diz respeito à contradição estrutural entre o comando normativo e a cláusula orçamentária. O Relatório Jurídico n.º 1/2025 registrou que o art. 6.º do projeto incorria em "*ficção jurídica*" ao afirmar categoricamente a inexistência de novas despesas, enquanto os arts. 2.º, 3.º, 4.º e 5.º impunham ao Executivo obrigações de fazer, veiculação de campanhas, realização de palestras, articulação intersetorial, encaminhamento de pessoas a serviços de saúde e celebração de parcerias, que, por sua natureza, pressupõem dispêndio real de recursos públicos.

A mesma contradição foi invocada pelo Executivo como fundamento subsidiário do veto, sob a perspectiva da ausência de indicação de fonte de custeio e da violação ao art. 169 da Constituição Federal e ao art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

O segundo ponto de convergência refere-se ao risco jurídico potencial representado pelo art. 5.º, que autoriza a celebração de convênios, parcerias e termos de cooperação sem indicação de limitação expressa a ações sem ônus financeiro direto



ao Município, fragilidade apontada preventivamente pela Diretoria Jurídica e reiterada pelas razões do veto como elemento de inadequação orçamentária.

Importa registrar, neste ponto, que o Relatório Jurídico n.º 1/2025 desta Diretoria identificou as referidas vulnerabilidades e expressamente sinalizou a necessidade de saneamento, notadamente quanto à redação do art. 6.º e dos dispositivos que estabelecem obrigações de fazer sem dotação correspondente.

O processo legislativo, contudo, não registra que tais correções tenham sido adotadas pelo autor ou pelas Comissões competentes, de modo que a proposição foi aprovada e remetida ao Executivo com as fragilidades técnicas identificadas ainda presentes no texto.

O Ponto de Divergência Central sobre o Vício de Iniciativa

O núcleo do veto repousa sobre a afirmação de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, fundada na tese de que lei de iniciativa parlamentar não pode criar obrigações diretas ao Poder Executivo, sob pena de ingerência na esfera de gestão administrativa, com violação ao princípio da separação dos poderes.

Este fundamento, tal como articulado no veto, contraria a tese vinculante fixada pelo STF no Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/9/2016):

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1.º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

A tese do Tema 917 ostenta eficácia vinculante e *erga omnes*, nos termos do art. 927, III, do Código de Processo Civil, e irradia efeitos sobre toda a estrutura do Poder Judiciário e da Administração Pública. Sua incidência sobre os Municípios decorre do princípio da simetria constitucional, que determina a aplicação análoga das regras federais de distribuição de competência legislativa aos entes subnacionais.



O Relatório Jurídico n.º 1/2025 desta Diretoria afastou expressamente o vício de iniciativa, com fundamento nessa mesma tese vinculante, consignando que a proposição não cria órgãos, não altera regime jurídico de servidores e não invade competência privativa do Executivo, conclusão alinhada ao parâmetro constitucional vinculante aplicável à espécie.

A Procuradoria do Município, por seu turno, colacionou em suporte ao veto alguns precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que reconheceram a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar instituidoras de programas a cargo do Executivo. Embora esses precedentes componham jurisprudência relevante no âmbito estadual, apresentam duas limitações técnicas relevantes no contexto do presente processo:

1. Parcela expressiva dos julgados invocados foi proferida em período anterior ao julgamento do ARE 878.911/RJ (2016), ou em contexto fático diverso, envolvendo criação de serviços públicos inteiramente novos, cargos, ou alteração de estrutura orgânica administrativa.
2. Os precedentes do TJSP não possuem força vinculante sobre esta Câmara Municipal, sendo de observância obrigatória apenas, nos termos do art. 927 do CPC, as decisões do STF em controle concentrado e as teses fixadas em repercussão geral, exatamente a hipótese do Tema 917.

Não se registra, nas razões do veto, análise sobre a inaplicabilidade do Tema 917 ao caso concreto, nem demonstração casuística, dispositivo a dispositivo, de que o projeto altera a estrutura orgânica ou o regime funcional da Administração Municipal, requisito *sine qua non* para o reconhecimento do vício de iniciativa segundo o parâmetro constitucional vinculante.

O Argumento da Reserva da Administração como Fundamento Autônomo do Veto

Há, no conjunto das razões do veto, uma linha argumentativa que ressaí implicitamente desses fundamentos e apresenta densidade jurídica



própria, a saber, a da violação à reserva da administração, distinta e autônoma em relação ao vício de iniciativa.

A reserva da administração, como categoria dogmática, opera nos casos em que o legislativo, sem incorrer em vício de iniciativa, vai além da fixação de diretrizes gerais de política pública e adentra o espaço de discricionariedade operacional do gestor, impondo-lhe não apenas o que fazer, mas o como, com quem e por meio de quais instrumentos realizar a ação administrativa.

Parte da jurisprudência do TJSP, em decisões posteriores ao Tema 917, passou a distinguir essas duas categorias, reconhecendo a constitucionalidade da criação do programa em si, compatível com a tese vinculante, mas declarando inconstitucionais os dispositivos que detalham minudentemente a forma de execução, por violação à reserva da administração.

No projeto em análise, o art. 4.º, ao detalhar que o Executivo deverá orientar, encaminhar, articular e acompanhar, com discriminação de atribuições por tipo de serviço e por rede, poderia ser examinado sob esse ângulo autônomo. Todavia, o próprio texto do art. 4.º qualifica as obrigações como exercidas "*dentro de suas atribuições já estabelecidas*", cláusula que, ao reconhecer a preexistência das competências, enfraquece o argumento de criação de nova atribuição administrativa.

Ademais, a jurisprudência mais recente do STF tem reafirmado, em julgados subsequentes ao Tema 917, a constitucionalidade de leis parlamentares que impõem encargos ao Executivo em matéria de saúde pública e direitos sociais, sem interferência na estrutura orgânica.

Cenários com a Manutenção do Veto

Cenário 1: Manutenção por deliberação plenária sem chancela dos fundamentos do veto

Se a Câmara Municipal deliberar pela manutenção do veto, o projeto não será convertido em lei. A deliberação dispensa fundamentação específica, sendo suficiente que não se alcance o quórum qualificado para a rejeição do veto.



Do ponto de vista jurídico, a manutenção não importa cancelar os fundamentos do veto tal como exarados; encerra-se o processo legislativo sem que os fundamentos do veto sejam necessariamente reconhecidos como juridicamente válidos pelo Plenário.

A fragilidade técnica do art. 6.º permaneceria como questão em aberto, sinalizando que, caso a matéria seja reapresentada, o saneamento dessa disposição constitui medida de cautela jurídica.

Cenário 2: Manutenção por insuficiência de quórum

A rejeição do veto, no âmbito municipal, exige o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, por analogia ao disposto no art. 66, §4.º, da Constituição Federal, aplicado ao processo legislativo municipal.

O histórico de votação do projeto (10 a 0 na primeira discussão; 9 a 0 na segunda) indica suporte majoritário, contudo, a reunião do quórum qualificado necessário a derrubada do veto em sede específica de deliberação sobre a matéria constitui condição processual autônoma.

A ausência desse quórum mantém o veto, independentemente do mérito jurídico dos fundamentos invocados.

Cenário 3: Manutenção fundada na reserva da administração

O Plenário pode deliberar pela manutenção do veto com fundamento na tese da reserva da administração relativamente ao art. 4.º, entendendo que as obrigações operacionais nele detalhadas invadem o espaço de discricionariedade administrativa do Executivo, fundamento autônomo em relação ao vício de iniciativa e não inteiramente neutralizado pela tese do Tema 917.



Cenários com a Derrubada do Veto

Cenário 1: Rejeição com fundamento na tese vinculante do Tema 917

Se a Câmara Municipal deliberar pela rejeição do veto, por maioria absoluta de seus membros, o projeto deverá ser promulgado pelo Presidente da Câmara, nos termos do art. 66, §7.º, da CF/88 e do art. 16, XXII, do Regimento Interno.

O fundamento de maior peso vinculante para eventual rejeição reside na inaplicabilidade do vício de iniciativa ao caso concreto, nos exatos termos do Tema 917/STF, de incidência obrigatória, que afasta a alegação de inconstitucionalidade formal quando a lei parlamentar não versa sobre estrutura orgânica, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores. Não se identificam, na proposição, elementos enquadráveis nessas hipóteses taxativas.

Cenário 2: Rejeição com necessidade de saneamento posterior:

A eventual conversão em lei, após a rejeição do veto, não afasta a vulnerabilidade do art. 6.º, identificada no Relatório Jurídico n.º 1/2025.

A contradição entre a cláusula de inexistência de novas despesas e as obrigações de fazer estabelecidas nos arts. 2.º, 3.º e 4.º permanece presente no texto e constitui ponto de atenção para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que poderá, em sede de fiscalização da execução orçamentária, apontar a inconsistência como óbice à implementação de determinadas ações previstas na lei.

A correção dessa inconsistência por via de projeto de lei posterior, de iniciativa do próprio Executivo ou de Vereador, é instrumento processual disponível ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo.



Cenário 3: Rejeição com subsistência do debate sobre reserva da administração

Mesmo após a eventual conversão em lei, o art. 4.º permanece passível de questionamento por ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob o argumento da reserva da administração, fundamento distinto e autônomo em relação ao vício de iniciativa, que não é inteiramente neutralizado pela tese do Tema 917.

Registram-se, contudo, elementos normativos e textuais que tendem a atenuar a força desse fundamento:

- a) a qualificação expressa do art. 4.º como exercício de “atribuições já estabelecidas”;
- b) a orientação jurisprudencial do STF, em julgados posteriores ao Tema 917, no sentido de afastar a inconstitucionalidade de encargos legislativos ao Executivo em matéria de saúde pública; e
- c) o caráter predominantemente programático das obrigações nele previstas.

Conclusão

Ante todo o exposto, verifica-se que:

Conforme registrado no Relatório Jurídico n.º 1/2025 desta Diretoria, identificou-se a ausência de vício de iniciativa na proposição, bem como as fragilidades estruturais do art. 6.º e a necessidade de saneamento da contradição entre as obrigações de fazer previstas nos dispositivos materiais e a cláusula de inexistência de novas despesas, correções que não foram introduzidas no texto antes da aprovação e remessa ao Executivo.

O fundamento central do veto, vício de iniciativa por criação de obrigações ao Executivo, não encontra sustentação no parâmetro constitucional vinculante estabelecido pelo STF no Tema 917 da Repercussão Geral, aplicável de forma obrigatória à espécie por força do princípio da simetria constitucional, e tampouco encontra correspondência nas hipóteses taxativas de iniciativa privativa do Chefe do Executivo previstas na Lei Orgânica do Município de Pirassununga; não se registra, ademais, nas razões do veto, análise sobre a inaplicabilidade do Tema 917 ao caso concreto.



O fundamento subsidiário, ausência de indicação de fonte de custeio e contradição orçamentária do art. 6.º, apresenta consistência jurídica própria, converge com o identificado no Relatório Jurídico n.º 1/2025, e constitui, isoladamente, vulnerabilidade real da proposição, embora não suficiente, per se, para caracterizar vício de inconstitucionalidade formal invalidante segundo o Tema 917;

A deliberação plenária sobre o veto é ato político-institucional de competência exclusiva do Plenário desta Casa Legislativa, nos termos do art. 66 da Constituição Federal e dos arts. 77 e 97 do Regimento Interno, não cabendo à Procuradoria Legislativa opinar sobre sua conveniência ou oportunidade, mas tão somente sobre a consistência jurídica dos fundamentos invocados, nos termos em que acima se procedeu.

É o parecer, sub censura.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=15J7PP9TF6X1YX61> , ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 15J7-PP9T-F6X1-YX61

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 101/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 15J7-PP9T-F6X1-YX61