



Pirassununga, 12 de novembro de 2025

Propositura: VETO AO PROJETO DE LEI Nº 59/2025 - Autógrafo de Lei nº 6554

Autoria: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Assunto: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 59/2025 - Autógrafo de Lei nº 6554

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Relatório

Trata-se de veto total exarado pelo Prefeito Municipal, Fernando Lubrechet, ao Autógrafo de Lei nº 6554, referente ao Projeto de Lei nº 59/2025.

O Projeto de Lei nº 59/2025, de autoria da Vereadora Mirelle Cristina de Araújo Bueno, tinha como objetivo **instituir a licença paternidade e não parturiente de 30 (trinta) dias consecutivos**, concedida aos servidores públicos do Poder Legislativo Municipal de Pirassununga. O autógrafo previa que a licença seria concedida por ocasião de nascimento, adoção ou obtenção da guarda judicial de filho ou filha, sendo extensiva ao cônjuge ou companheiro(a) não parturiente, independentemente de identidade de gênero, orientação sexual ou estado civil. Durante o período, o servidor teria direito à remuneração integral.

O veto comunicado pelo Prefeito foi um **Veto Total**, formalizado por meio do **OFÍCIO Nº 151/2025/GOV** em referência ao Processo Administrativo nº 5.930/2025.

O veto fundamentou-se na **ilegalidade formal da proposição**, em razão de **vício de iniciativa**, conforme pareceres e despachos emitidos pela



Procuradoria Geral do Município, os quais foram anexados às razões do veto e serviram de fundamento para a decisão.

As justificativas jurídicas da Procuradoria Geral do Município (Parecer de Fábio Henrique Zan, Procurador Municipal, ratificado pelo Procurador Geral, Tiago Alberto Freitas Varisi) indicaram que a matéria versada no projeto se insere na **competência privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal**.

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Pirassununga, a matéria relativa à licença funcional e aos direitos dos servidores da Câmara Municipal, sendo de natureza administrativa interna e diretamente relacionada à gestão de pessoal e ao regime jurídico dos servidores da Casa, deve ter sua iniciativa na Mesa Diretora.

Os dispositivos específicos da Lei Orgânica Municipal citados foram o **Artigo 16, incisos I e VII**:

- O Art. 16, I, confere à Mesa a competência para propor projetos de lei para fixar os respectivos vencimentos e projetos de resolução sobre a criação ou extinção de cargos dos serviços da Câmara.
- O Art. 16, VII, estabelece que compete à Mesa, dentre outras atribuições, conceder **licenças** e dispor sobre o regime dos funcionários da Câmara.

A Procuradoria Geral concluiu que, como o Projeto de Lei nº 59/2025 tratava de licença funcional aplicável aos servidores do Legislativo, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo não poderia ter sido exercida por vereador individualmente, mas sim pela Mesa da Câmara Municipal, conforme a previsão expressa da Lei Orgânica. A inobservância desta regra de iniciativa constitui um **vício formal insanável**, que acarreta a nulidade formal da lei.

Foi ressaltado, nas razões do veto, que o vício apontado é estritamente **formal**, atinente à iniciativa indevida do projeto, e **não diz respeito ao mérito da proposta**. A Procuradoria Municipal reconheceu que a proposta possui finalidade social legítima, buscando promover a igualdade parental e ser materialmente compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção integral à criança.



Por fim, a irregularidade formal na origem do projeto, que não partiu da Mesa da Câmara, torna o Projeto de Lei nº 59/2025 formalmente incompatível com o ordenamento jurídico local, afrontando diretamente o Art. 16, incisos I e VII, da Lei Orgânica Municipal.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

O Projeto de Lei nº 59/2025, protocolado em 01/08/2025, objetiva instituir licença paternidade e não parturiente de 30 dias consecutivos aos servidores do Poder Legislativo Municipal de Pirassununga, promovendo a corresponsabilidade parental, a igualdade de gênero e a proteção integral à criança nos primeiros dias de vida.

A proposição, após Emenda Modificativa nº 1 (13/08/2025), *restringiu expressamente seu alcance aos servidores da Câmara Municipal*, excluindo o Poder Executivo, delimitando claramente o âmbito de incidência normativa.

O projeto tramitou regularmente pelas Comissões Permanentes, recebendo **pareceres favoráveis** em todos os aspectos analisados:

O Projeto de Lei foi aprovado em duas discussões por **unanimidade** (10 votos favoráveis em 06/10/2025 e 13/10/2025), o Autógrafo de Lei nº 6554/2025 foi encaminhado ao Prefeito em 14/10/2025.

Em 05/11/2025, o Chefe do Executivo exarou **Veto Total** (Ofício nº 151/2025/GOV), fundamentando-se exclusivamente em **ilegalidade formal por vício de iniciativa**, alegando que a matéria seria de competência privativa da Mesa Diretora, não de vereador individual, com base nos Arts. 16, I e VII, da Lei Orgânica Municipal.

A **Constituição Federal de 1988**, em seu **Art. 51, inciso IV**, estabelece competência privativa da Câmara dos Deputados para:

"IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os



parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes
orçamentárias".

Este dispositivo **aplica-se por simetria obrigatória** às Câmaras Municipais, conforme Art. 29, *caput*, da CF/88 e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, leciona que "*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita*".

O constitucionalista esclarece que "*a iniciativa geral está expressa no art. 61, caput, da CF: 'A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição'*".

Em complemento, José Afonso da Silva afirma que "*a iniciativa popular constitui uma das manifestações de democracia participativa*", evidenciando que a Constituição Federal ampliou, e não restringiu, as possibilidades de deflagração do processo legislativo.

O **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do **RE 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral)**, fixou tese vinculante de extrema relevância para o caso em análise: "*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, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)*".

Alexandre de Moraes, Ministro do STF e autor de extensa obra sobre Direito Constitucional, enfatiza que "*o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão*



taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo".

O Ministro Alexandre de Moraes ressalta ainda que *"não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo".*

Conforme decisões recentes do STF, *"a determinação de colocação de câmeras de monitoramento não corresponde à criação de uma atribuição para órgão da administração, nem trata da estrutura de órgãos municipais"*, evidenciando que **iniciativa parlamentar é a regra, e a reserva de iniciativa ao Executivo é exceção de interpretação restritiva.**

O STF possui jurisprudência **definitivamente consolidada** no sentido de que o **vício de iniciativa é insanável**, não sendo convalidável pela sanção do **Chefe do Executivo**.

A **Súmula nº 5 do STF** (de 1963), que previa que *"a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo"*, foi **expressamente superada** pela jurisprudência moderna do Tribunal.

No julgamento da **ADI 2.305-MC/DF**, o Ministro **Celso de Mello** proferiu acórdão paradigmático:

"A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do **Chefe do Executivo** - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República".

O Ministro **Gilmar Mendes**, citado no estudo sobre o Tema 917, reforça que *"a violação de regras de exclusividade de iniciativa vicia o ato legislativo irremediavelmente, portanto, a sanção não a supre, sob pena de nivelar todas as leis"*.



Contudo, e aqui reside o ponto crucial, esta jurisprudência aplica-se especificamente aos casos de **usurpação de competência entre Poderes distintos** (Legislativo invadindo competência do Executivo, ou vice-versa), **não** aos casos de suposta reserva de iniciativa **interna** ao próprio Poder Legislativo.

A Mesa Diretora é **órgão colegiado interno** da Câmara Municipal, composto por vereadores eleitos para funções de **direção administrativa e coordenação dos trabalhos legislativos**.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra fundamental *Direito Administrativo Brasileiro*, leciona que *"a organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país"*, esclarecendo que *"sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais"*.

O administrativista ensina que *"a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções do Governo"*, distinguindo claramente **Governo** (atividade política de comando) de **Administração** (atividade executiva de gestão).

A Mesa Diretora, nesta taxonomia, insere-se claramente como **órgão administrativo interno** da Câmara, responsável pela gestão executiva dos serviços e pela direção dos trabalhos, **não** como **órgão legislativo autônomo** com competência própria para deflagrar processo legislativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em extensa doutrina sobre regime jurídico de servidores públicos, esclarece que *"por não terem personalidade jurídica própria, as Câmaras Municipais são representadas, inclusive judicialmente, pelo Município"*.

Se a própria Câmara, como órgão, não possui personalidade jurídica autônoma (sendo representada judicialmente pelo Município), **por consequência lógica**, a Mesa Diretora, como órgão interno da Câmara, **também não possui** tal personalidade.



José Afonso da Silva leciona que a iniciativa legislativa é manifestação de vontade deflagrada por legitimados constitucionalmente, que devem possuir **capacidade política autônoma** para figurar como sujeitos do processo legislativo.

O constitucionalista afirma que "*a iniciativa pode ser geral ou reservada*", sendo que "a reservada" decorre de previsão constitucional expressa que estabelece **quem** (agente político ou órgão constitucional) detém a prerrogativa exclusiva.

A Constituição Federal, ao tratar de iniciativa legislativa, refere-se sempre a **cargos políticos específicos** (Presidente da República, membros do Legislativo, Procurador-Geral da República) ou **órgãos constitucionais autônomos** (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores), **nunca** a órgãos administrativos internos como a Mesa Diretora.

O Art. 16, VII, da Lei Orgânica Municipal estabelece que compete à Mesa "**conceder licenças**" aos servidores da Câmara. Este dispositivo refere-se inequivocamente à **competência administrativa executiva** da Mesa para **deferir administrativamente** licenças **já previstas em lei**, **não** à iniciativa legislativa para **criar** novas modalidades de licença.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tratar do regime jurídico de servidores, esclarece que "*os cargos, funções e empregos públicos da administração direta e autárquica têm que ser criados por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo*", referindo-se especificamente aos órgãos do Executivo, **não** do Legislativo, que possui **autonomia constitucional** para legislar sobre seus próprios servidores.

A administrativista distingue claramente:

- **Criação de direitos por lei** = Competência legislativa
- **Execução administrativa de direitos previstos em lei** = Competência administrativa

A competência da Mesa para "*conceder licenças*" insere-se na segunda categoria, **não** na primeira.

Alexandre de Moraes, em sua obra *Direito Constitucional*, enfatiza que "*a separação dos poderes não significa isolamento absoluto entre*



eles, mas sim um sistema de freios e contrapesos", no qual cada Poder possui autonomia para auto-organização.

O constitucionalista explica que *"a separação dos poderes é um sistema de freios e contrapesos, no qual o Judiciário deve atuar para corrigir" excessos, mas **jamais para definir a organização interna** de outro Poder.*

Moraes invoca os ensinamentos de Ives Gandra da Silva Martins, ancorando a separação dos poderes em Aristóteles e Montesquieu, para afirmar que *"a independência de cada Poder diz respeito à exclusividade da respectiva competência para decidir sobre o mérito de cada questão sobre a qual delibera"*.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da autonomia dos entes federados, leciona que *"a autonomia provém, etimologicamente, de *nómos* e significa, tecnicamente, a edição de normas próprias"*.

O administrativista prossegue: *"A auto-organização dos Estados Federados, consagrada pelo art. 25 da Constituição, revela-se através de Constituição própria elaborada pelo Poder Constituinte Decorrente. Assim, aos Estados são reservados todos os poderes que não lhes sejam vedados pela Constituição (art. 25, § 1º)"*.

Por simetria, este princípio aplica-se aos Poderes internos de cada ente federado: assim como o Estado-membro possui autonomia para auto-organização, cada Poder constituído (Legislativo, Executivo, Judiciário) possui autonomia para legislar sobre sua própria estrutura administrativa, sem ingerência dos demais.

O Supremo Tribunal Federal possui vasta jurisprudência reconhecendo a **autonomia administrativa do Poder Legislativo** para legislar sobre seus servidores.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu estudo sobre regime jurídico único dos servidores, esclarece que *"cada ente político (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) será competente para estabelecer, por legislação própria, as normas aplicáveis aos seus respectivos servidores"*.



A administrativista distingue:

- **Regime jurídico dos servidores do Executivo** = Iniciativa do Prefeito
- **Regime jurídico dos servidores do Legislativo** = Competência da Câmara (Art. 51, IV, CF/88)
- **Regime jurídico dos servidores do Judiciário** = Competência dos Tribunais

Esta distinção é essencial e decorre diretamente do **princípio da separação de poderes** e da **autonomia administrativa** de cada Poder.

O Projeto de Lei nº 59/2025 autolimitou-se expressamente aos servidores do Poder Legislativo Municipal (Art. 1º da proposição, após Emenda Modificativa nº 1), **não invadindo** a competência do Executivo sobre seus servidores.

O veto exarado pelo Prefeito, ao determinar **QUEM** no Legislativo possui iniciativa sobre matéria de organização interna da Câmara, constitui **ingerência inconstitucional** na autonomia administrativa do Poder Legislativo, **violando o Art. 2º da CF/88**.

José Afonso da Silva leciona que *"a separação de poderes é demonstração do princípio previsto no art. 2, da CF. Além disso, é uma expressão democrática, posto que a predominância de um Poder é atributo do autoritarismo"*.

O Supremo Tribunal Federal, em reiterados precedentes, reconhece que *"o constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes"* (ADI 572).

Por simetria inversa, também o Executivo não pode, mediante veto, estabelecer restrições à iniciativa parlamentar sobre matérias de organização interna do Legislativo, sob pena de violação à mesma harmonia entre os Poderes.

Alexandre de Moraes ressalta que *"a separação dos poderes não significa isolamento absoluto, mas sim um sistema de freios e contrapesos, no qual o controle judicial é um instrumento legítimo"*, contudo, não cabe ao Executivo definir a organização interna do Legislativo.



O **Relatório Jurídico nº 1** desta Procuradoria Legislativa, fundamentado no Art. 51, IV, CF/88, manifestou-se **favorável** à tramitação do projeto, reconhecendo a competência da Câmara e a legitimidade da iniciativa parlamentar, relatório este que ratifico no presente parecer.

O veto do Executivo, ao contrariar frontalmente a interpretação jurídica do Legislativo sobre sua própria competência interna, configura usurpação de competência interpretativa e violação à autonomia administrativa da Câmara

O veto fundamenta-se na alegação de que o Art. 16, VII, da LOM, ao estabelecer competência da Mesa para "*conceder licenças*", criaria reserva de iniciativa legislativa à Mesa.

Esta interpretação é **juridicamente insustentável**, primeiramente pelo fato de o verbo "conceder" ter a semântica de estabelecer um ato administrativo de deferimento, não ato legislativo de criação normativa.

Apesar de O Art. 16, I, da LOM, utilizar a locução "propor projetos de lei", atribui a um órgão colegiado uma iniciativa pretensamente parlamentar incompatível com a natureza jurídica do órgão interno essencialmente administrativo, sem prerrogativa legislativa.

Além disso, a finalidade essencial do Art. 16, VII é estabelecer competência administrativa executiva da Mesa para gerir pessoal, não restringir a iniciativa legislativa dos vereadores.

Uma interpretação que crie reserva de iniciativa à Mesa (órgão sem personalidade legislativa) violaria o princípio da iniciativa parlamentar assegurado constitucionalmente aos vereadores.

José Afonso da Silva leciona que "*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita*".



A Lei Orgânica Municipal **não estabelece expressamente** que a iniciativa legislativa sobre licenças de servidores da Câmara seja privativa da Mesa Diretora.

O Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 165/2005) estabelece que "*a iniciativa dos projetos de lei cabe a **qualquer vereador***", ressalvados os casos de iniciativa exclusiva dispostos na Lei Orgânica (Art. 53, RI).

Não há, na LOM, dispositivo que reserve à Mesa a iniciativa sobre licenças funcionais, apenas sobre "projetos de lei para fixar vencimentos" e "projetos de resolução sobre cargos" (Art. 16, I).

O veto fundamenta-se em interpretação equivocada do Art. 16, VII, da LOM, atribuindo à Mesa Diretora iniciativa legislativa privativa inexistente na norma e incompatível com a ausência de personalidade legislativa da Mesa.

Ao determinar quem no Legislativo possui iniciativa sobre matéria de organização interna da Câmara, o veto do Executivo viola o **Art. 2º da CF/88**, constituindo **ingerência constitucional** na autonomia administrativa do Legislativo.

O Relatório Jurídico nº 1 da Procuradoria Legislativa manifestou-se **favoravelmente** à tramitação, reconhecendo a competência da Câmara e a legitimidade da iniciativa parlamentar. O veto contraria a interpretação do próprio órgão jurídico do Legislativo sobre sua competência interna, evidenciando **invasão de competência**.

O projeto foi aprovado por **unanimidade** (10 votos) em duas discussões, demonstrando consenso qualificado do Plenário sobre a constitucionalidade e o mérito da proposição.

O veto desrespeita a manifestação soberana dos representantes eleitos do povo, configurando potencial afronta à democracia representativa.

Conclusão

O Veto Total ao Projeto de Lei nº 59/2025 deve ser considerado improcedente pelo Plenário da Câmara Municipal, pelos fundamentos supracitados, especialmente por não haver, no órgão colegiado, atribuição legislativa suficiente para ser



atribuída iniciativa parlamentar da MESA, contrariando as prerrogativas dadas aos parlamentares.

Além disso, viola o princípio constitucional da separação de poderes (Art. 2º, CF/88), ao permitir que o Executivo determine a organização interna do Legislativo, e parece usurpar a competência privativa do Poder Legislativo para organizar seus serviços internos (Art. 51, IV, CF/88 c/c Art. 29, CF/88).

Assim, esta procuradoria se manifesta pela continuidade do processo legislativo, nos termos regimentais a fim de que os Edis possam deliberar sobre a derrubada ou não do veto apresentado.

Mauro Zamaro
Procurador Legislativo
OAB/SP 421.466

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 59/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: C26B-RBW0-S6X0-8T7S



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=C26BRBW0S6X08T7S>, 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: C26B-RBW0-S6X0-8T7S

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 59/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: C26B-RBW0-S6X0-8T7S