



Embu-Guaçu, 27 de Novembro de 2025.

OFÍCIO Nº 077/2025/AD.

REF: Veto integral ao Autógrafo de Lei nº 094/2025.

Senhor Presidente,

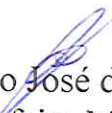
Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, decido pelo VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 094/2025, correspondente ao Projeto de Lei nº 011/2025, de autoria do Vereador Maicon Siqueira, que “Institui o serviço de Disque Denúncia de Maus – Tratos e Abandono de Animais, no âmbito do Município de Embu-Guaçu”.

O veto se fundamenta em parecer jurídico opinativo que aponta inconstitucionalidade formal insanável, tornando inviável a sanção do referido projeto de lei, nos termos da legislação vigente.

As razões que embasam o presente veto seguem anexas para análise e apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, conforme preceitua a Lei Orgânica do Município.

Sem outro particular, ao ensejo transmitimos nossas respeitosas saudações.

Atenciosamente,


Francisco José do Nascimento
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

João Domingues Mendes

D.D. Presidente da Câmara Municipal de Embu Guaçu

Embu Guaçu – SP

Rua Cel. Luiz Tenório de Brito, 458 – Embu-Guaçu – SP – CEP 06900-000 email: administracao@eg.sp.gov.br





EMENTA: PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI INICIATIVA PARLAMENTAR. AUTÓGRAFO Nº 094/2025. MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU. DISQUE DENÚNCIA DE MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INGERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA E EM CONTRATOS PÚBLICOS. CRIAÇÃO DE DESPESA INIDIRETA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. RECOMENDAÇÃO PELO VETO JURÍDICO INTEGRAL.

PARECER 0258/2025

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise da constitucionalidade e legalidade do Autografo nº 094/2025, oriundo do Projeto de Lei nº 011/2025, de autoria parlamentar, que visa instituir o "Serviço de Disque Denúncia de Maus-Tratos e Abandono de Animais" no âmbito do Município de Embu-Guaçu.

O projeto de lei estabelece a criação de um serviço para receber, registrar e encaminhar denúncias, determinar que o Poder Executivo promova sua ampla divulgação e disponibilize meios de contato (Art. 2º), e prevê que as despesas decorrentes correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário (Art. 5º). A consulta demanda a elaboração de parecer técnico-jurídico sobre a matéria, considerando a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei Orgânica do Município.

2. ANÁLISE JURÍDICA

A proposição legislativa, a pesa de visar a um fim meritório - a proteção animal, em conformidade com o Art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal -, padece de vício de iniciativa, o que a torna formalmente inconstitucional.



2.1. Vício de Iniciativa e Violação à Separação dos Poderes

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Entre elas, destacam-se as leis que disponham sobre:

Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;

Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Pelo **princípio da simetria**, essas regras de processo legislativo são de observância obrigatória por Estados e Municípios.

O Autógrafo nº 094/2025, de iniciativa parlamentar, ao instituir um novo serviço público ("Disque Denúncia"), cria, na prática, novas atribuições para órgãos da Administração Pública Municipal. O Art. 2º impõe ao Poder Executivo a obrigação de organizar, promover e manter o serviço, o que inevitavelmente gera novas despesas e interfere na organização e no funcionamento da administração.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal (STF)** é pacífica ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam ou estruturam órgãos da administração pública ou que imponham obrigações que resultem em aumento de despesa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria



de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.”

(STF - ADI: 4288 SP, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020)

O STF julgou inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que dispunha sobre política pública a ser executada por Secretaria de Estado, com repercussão direta nas atribuições do órgão e previsão de uso de recursos públicos, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar da competência e funcionamento de órgãos administrativos.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o



funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente."

(STF - ADI: 4288 SP, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020)

Ou seja, a Corte reafirmou que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre organização administrativa veda que outros poderes proponham leis que, mesmo sem criar órgãos, cominem novas atribuições à Administração Pública.

2.2. Aumento de Despesa e Responsabilidade Fiscal

O Art. 63, I, da Constituição Federal veda o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Por extensão, a jurisprudência consolidou o entendimento de que o Poder Legislativo não pode iniciar projetos de lei que gerem despesas para a Administração Pública.

O projeto em análise cria despesas, como se depreende do Art. 2º (divulgação, manutenção de linhas telefônicas e outros canais) e do próprio Art. 5º, que admite a necessidade de suplementação orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em seus artigos 16 e 17, exige que a criação de despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Tais providências são de competência exclusiva do Poder Executivo, que detém o planejamento e a gestão orçamentária.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa



reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

(STF - ADI: 2079 SC, Relator.: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 29/04/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-06-2004 PP-00044 EMENT VOL-02156-01 PP-00073)

O Tribunal Pleno decidiu que incorre em vício de inconstitucionalidade formal a norma decorrente de emenda parlamentar (e, por maioria de razão, de projeto de lei de iniciativa parlamentar) de que resulte aumento de despesa, por violação aos artigos 61, § 1º, II, 'a' e 'c', e 63, I, da Constituição.

"EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, § 1º



II, a, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que "I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). 5. Recurso extraordinário provido."

(STF - RE: 1445377 RJ, Relator.: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 14/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

Reafirmando o Tema 686 da repercussão geral, o STF decidiu que são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

2.3. Inconstitucionalidade do Prazo para Regulamentação

O Art. 4º do Autógrafo estabelece que o Poder Executivo *poderá* regulamentar a lei no prazo de 90 dias. Embora a redação utilize o termo "poderá", a fixação de prazo pelo Legislativo para que o Executivo exerça sua função regulamentar também é vista como uma interferência indevida entre os poderes.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO-MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em



exame. 2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário-mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários-mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores. 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição. 4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias", contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá."

(STF - ADI: 4727 DF, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 23/02/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias" contida em uma lei, por entender que a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo para o dever de regulamentar viola o princípio da separação dos poderes (Art. 2º da CF).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Autógrafo nº 094/2025, embora trate de matéria de relevante interesse público, apresenta **inconstitucionalidade formal insanável**, por:

1. **Vício de Iniciativa:** Usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (Art. 61, § 1º, II, 'e', da CF/88).



2. **Criação de Despesa:** Gera novas despesas para o Poder Executivo, violando a vedação do Art. 63, I, da CF/88 e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. **Violação à Separação dos Poderes:** Impõe ao Executivo a criação e manutenção de um serviço público, interferindo em sua autonomia administrativa e orçamentária (Art. 2º da CF/88).

Pelas razões expostas, opina-se pelo **veto jurídico total** ao Autógrafo nº 094/2025, por sua manifesta inconstitucionalidade.

É o parecer.

Embu-Guaçu, 12 de novembro de 2025.

Danilo Atalla Pereira

Procurador do Município

OAB/SP 172.480

Dr. Elias Simões
Procurador Geral do Município
OAB/SP 336.254

Ciente PROCURADOR GERAL	DECISÃO PREFEITO MUNICIPAL
Elias Simões OAB/SP 336.254	Francisco José do Nascimento