

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 45.623.600/0001-44

OFICIO Nº 76/2026

PINHALZINHO, 23 DE JULHO DE 2026.

Senhor Presidente,

A par dos meus sinceros cumprimentos venho através do presente encaminhar a mensagem de Veto nº 02/2026 do Autografo de nº 037/2026 do Projeto de Lei nº 34/2026 de 01 de julho de 2026 que "Institui o Programa Municipal de Lar Temporário para animais no Município de Pinhalzinho e dá outras providências. ”

Sendo só que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade, para reiterar nossos protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Sebastião Zanardi
Prefeito Municipal

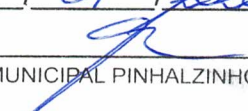
Exmo Sr.

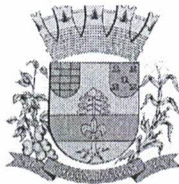
José Ricardo Kiota

DD. Presidente da Câmara Municipal de
Pinhalzinho – SP

RECEBEMOS

em 23 / 07 / 2026


CÂMARA MUNICIPAL PINHALZINHO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

VETO N° 02/2026
DE 23 DE JULHO DE 2026

"Dispõe sobre o veto integral do autógrafo n° 37/2026 referente ao PL n° 34/2026."

O Sr. **SEBASTIÃO ZANARDI**, Prefeito Municipal de Pinhalzinho, uso das atribuições que são conferidas nos termos do artigo 49, §1º, da Lei Orgânica do Município de Pinhalzinho/SP, faz saber que a **CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO** aprovou e ele **VETA INTEGRALMENTE** o Autógrafo n° 37/2026, oriundo do Projeto de Lei n° 34/2026, com base em fundamentos jurídicos consistentes e em razões de interesse público que, pela sua gravidade, não autorizam a sanção da matéria nos termos aprovados.

RAZÕES DO VETO:

I. O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA (INCONSTITUCIONALIDADE)

O Autógrafo n° 37/2026, de iniciativa parlamentar, institui o Programa Municipal de Lar Temporário para Animais e, ao longo de seu texto, atribui a um "Órgão Municipal competente" e/ou "Órgão Competente" um conjunto de tarefas próprias da Administração direta, a saber:

- a)** avaliação técnica para renovação do acolhimento temporário (art. 1º, §1º);
- b)** cadastro, aprovação e vistoria técnica dos interessados em participar do Programa (arts. 3º e 4º);
- c)** manutenção de cadastro atualizado dos lares temporários habilitados (art. 5º); e
- d)** definição dos critérios técnicos de encaminhamento de animais (art. 6º).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

Ainda que a proposição não mencione nominalmente a Secretaria ou o Departamento responsável, o vício de iniciativa não se afasta pela simples omissão do nome do órgão. O que a legislação parlamentar não pode fazer é *remodelar, criar ou atribuir competências a órgão da estrutura administrativa municipal*, e é exatamente isso que o Autógrafo realiza.

Essa vedação está expressamente prevista no **art. 46, III, da Lei Orgânica do Município**, segundo o qual são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes a órgãos da Administração Pública", competência simétrica à do art. 61, §1º, II, "b" e "e", da Constituição Federal.

Assim dispõe a Lei Orgânica:

"Artigo 46 – São de iniciativas exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

(...)

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes a órgãos da Administração Pública;

Assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

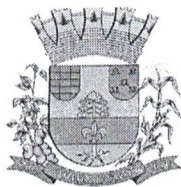
(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)



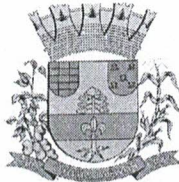
PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;"

O entendimento é pacífico na jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça estaduais, inclusive em casos envolvendo, especificamente, legislação municipal sobre proteção e amparo a animais:

- a) **STF, ARE 878.911 RG (Tema 917 da Repercussão Geral, rel. min. Gilmar Mendes)**, que fixou a tese de que *"não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"*, a *contrario sensu*, quando a lei trata da atribuição de órgãos, como no presente caso, o vício de iniciativa está configurado.
- b) **STF, Informativo nº 442** do qual consta julgamento inconstitucional da Lei estadual 806/2004 do Amapá, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Poder Executivo a criar o "Programa Saúde Itinerante" e estabelecia atribuições à Secretaria Estadual de Saúde, por usurpação da competência do Chefe do Executivo para dispor sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, caso estruturalmente idêntico ao presente, em que se institui um "Programa" atribuindo tarefas a órgão não nomeado.
- c) **Tribunal de Justiça de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à Lei Municipal de Suzano nº 4.399/2010 ("Semana dos Direitos dos Animais")**, que reconheceu vício de inconstitucionalidade formal subjetiva por se tratar de lei de iniciativa parlamentar sobre matéria reservada ao Chefe do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

Executivo, com fundamento nos arts. 5º, 47, caput, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

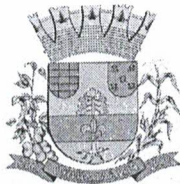
- d) **Tribunal de Justiça de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à Lei Municipal de Guarulhos nº 7.246/2014 (Programa "Cata-Treco")**, que reconheceu invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo por lei de iniciativa parlamentar instituidora de programa municipal.

Registre-se, por fim, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou definitivamente a antiga Súmula 5/STF: a sanção do Chefe do Executivo, ainda que expressa, **não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa**, por se tratar de inconstitucionalidade formal insanável (ADI 2.364, rel. min. Celso de Mello, j. 17-10-2018; ADI 6.337, j. 9-10-2020). Assim, o veto é o único instrumento apto a resguardar a integridade do processo legislativo municipal, a saber¹:

"Tenho como desprovida de préstimo a invocação da Súmula - 5, segundo a qual a sanção do projeto, como na hipótese ocorreu, supre a falta de iniciativa do Poder Executivo. Como é sabido, esse verbete assenta em jurisprudência firmada sob a vigência da Constituição de 1946, que continha norma de competência exclusiva do Presidente da República, mas não proibia expressamente, como agora se faz, a admissão de emendas que importassem em aumentos de despesas". (...)
"Sobre esse ponto, parece-me irresponsável a argumentação do eminente Procurador-Geral. Sob a Constituição de 1946, era admissível a interpretação adotada pela Súmula. Se a Constituição apenas reconhecia uma prerrogativa do Poder Executivo, não se deveria recusar a este a faculdade de a ela renunciar, o que estaria implícito na concordância posterior, capaz de convalidar a falta de

¹ Fonte: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1318>, acesso em 15 de julho de 2026.

Paco Municipal "Prefeito José de Lima Franco Sobrinho", Rua Cruzeiro do Sul nº 225, centro, Pinhalzinho, São Paulo, Brasil, CEP 12995-000 – tel. 11 40184310



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

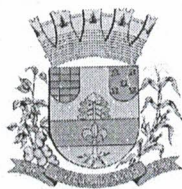
PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

iniciativa. Mas isso a vigente Constituição não mais permite, de vez que, deliberadamente, expressamente, claramente, quis vedar uma exegese, que, bem ou mal, considerou nociva, e por isso impôs a proibição intransponível pela doutrina que inspirou a súmula-5, no regime da Constituição de 1946." [Rp 890, rel. min. Oswaldo Trigueiro, P, j. 27-03-1974, DJ de 07-06-1974].

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...).

[ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.]

12. Note-se que, ainda sob a égide da Constituição anterior, o Supremo Tribunal Federal já havia superado a posição consolidada na Súmula 5, segundo a qual "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo". A Corte assentou que, como o vício de inconstitucionalidade é de ordem pública e inquina a norma ab initio, não é suscetível de convalidação pela posterior manifestação de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

vontade da autoridade cuja iniciativa privativa foi desrespeitada.

*Nesse sentido: Rp 890, rel. min. **Oswaldo Trigueiro**, j. 27-03-1974; Rp 1.051, rel. min. **Moreira Alves**, j. 02-04-1981. [Ar 1.753, rel. min. **Roberto Barroso**, rev. min. **Edson Fachin**. P, j. 04-05-2020, DJE 154 19-06-2020].*

II. A RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL DOS PODERES E DO RISCO JURÍDICO CONCRETO

A análise jurídica realizada aponta, de forma inequívoca, que o projeto aprovado incorre em vício de iniciativa, à disciplinar matéria que, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Mais do que uma discussão acadêmica, trata-se de um entendimento consolidado e reiterado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que tem declarado inconstitucionais leis municipais de iniciativa parlamentar em situações idênticas.

Isso significa, na prática, que eventual promulgação da norma:

- a) estará sujeita a questionamento judicial imediato;
- b) poderá ser declarada inconstitucional;
- c) poderá gerar nulidade dos atos praticados com base nela;
- d) poderá comprometer empreendimentos, contratos e investimentos no Município.

Diante desse cenário, é importante destacar que a manutenção do veto não protege o Executivo, protege o Município e o próprio Poder Legislativo de produzir uma norma fadada à invalidação.

A derrubada do veto, embora possível no plano político, não afasta o controle judicial, o que pode resultar, posteriormente, na anulação da lei e de seus efeitos, com impactos concretos para a Administração e para a população.

III. DA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO E ILEGALIDADE).

O Autógrafo estabelece despesa pública de caráter continuado, decorrente do fornecimento de ração, medicamentos, vermífugos, produtos de higiene e outros insumos aos animais acolhidos (art. 7º), bem como da manutenção de cadastro

Paço Municipal "Prefeito José de Lima Franco Sobrinho", Rua Cruzeiro do Sul nº 225, centro, Pinhalzinho, São Paulo, Brasil. CEP 12995-000 – tel. 11 40184310



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

público permanente (art. 5º), sem, contudo, indicar fonte específica de custeio ou apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro. A cláusula genérica do art. 7º ("observada a disponibilidade orçamentária") e do art. 11 ("as despesas correrão por conta das dotações orçamentárias próprias") não substitui essas exigências legais.

Essa omissão viola o **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, que condiciona a criação de despesa obrigatória de caráter continuado à estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro, bem como os **arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, que exigem estimativa de impacto e indicação de fonte de custeio ou medida de compensação para despesas dessa natureza, dispositivos cuja constitucionalidade foi expressamente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim dispõe o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim dispõe a Lei **Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

PAÇO MUNICIPAL "PREFEITO JOSÉ DE LIMA FRANCO SOBRINHO"
GABINETE DO PREFEITO

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

No mesmo sentido, o **art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo** veda a criação de despesa sem a correspondente indicação de recursos, comando cuja inobservância já foi reconhecida como vício de inconstitucionalidade material pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo nos precedentes acima referidos (Suzano e Guarulhos), aplicáveis por identidade de situação ao presente caso:

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

IV. CONCLUSÃO

Por todas as razões expostas, jurídicas, técnicas e de interesse público, a sanção do Autógrafo nº 37/2026 se mostra inviável.

Assim, com fundamento no artigo 49, §1º, da Lei Orgânica do Município de Pinhalzinho/SP, **VETO INTEGRALMENTE** o referido projeto de lei.

Reitero a esta Egrégia Câmara Municipal o respeito institucional do Poder Executivo e a disposição permanente para o diálogo construtivo.

Pinhalzinho/SP, 23 de julho de 2026.



Sebastião Zanardi

PREFEITO MUNICIPAL