



Embu-Guaçu, 11 de Maio de 2026.

OFÍCIO Nº 045/2026/AD.

REF: Veto integral ao Autógrafo nº
036/2026.

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, decido pelo VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 036/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 138/2025, de autoria do Vereador Carlos Tatto, que Institui, no Município de Embu-Guaçu, o Documento Municipal de Identificação da Pessoa em Tratamento Oncológico.

O veto se fundamenta em parecer jurídico opinativo, que conclui pela inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

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

ASSINADO DIGITALMENTE
FRANCISCO JOSE DO NASCIMENTO
CPF
33498674803
DATA
13/05/2026
Uma única vez em qualquer tempo.
A autenticidade com a assinatura pode ser verificada em:
<https://serpro.gov.br/assinador-digital>

Serpro

Exmo. Sr.

João Domingues Mendes

D.D. Presidente da Câmara Municipal de Embu Guaçu

Embu Guaçu – SP





PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU GUAÇU

Ementa: PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO DOCUMENTO MUNICIPAL DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA EM TRATAMENTO ONCOLÓGICO. VÍCIO DE INICIATIVA. INGERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. RECOMENDAÇÃO PELO VETO INTEGRAL.

O projeto de lei de autoria parlamentar que institui um documento de identificação, cuja regulamentação, expedição e controle ficam a cargo de órgãos do Poder Executivo, invade a competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

A criação de novas atribuições para a Administração, como a emissão de um documento, mesmo que declarada como não onerosa, implica necessariamente o uso de recursos materiais e humanos, gerando despesas públicas. A ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação da respectiva fonte de custeio viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas constitucionais.

A jurisprudência, notadamente do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de normas de iniciativa legislativa que impõem obrigações e encargos à Administração Pública, configurando usurpação da função administrativa.

Opina-se pelo veto jurídico total ao Autógrafo nº 036/2026, por manifesta inconstitucionalidade.

PARECER 083/2026

I. Relatório

Trata-se de análise do Autógrafo nº 036/2026, originário do Projeto de Lei nº 138/2025, de iniciativa parlamentar, que visa instituir o "Documento Municipal de Identificação da Pessoa em Tratamento Oncológico" no Município de Embu-Guaçu.

A proposição estabelece que o documento terá natureza identificadora para facilitar o acesso e a prioridade em serviços públicos municipais. A expedição seria de responsabilidade do Poder Executivo, que também ficaria incumbido de regulamentar a lei, definindo formato, fluxo de emissão e órgãos responsáveis, afirmando, contudo, que tais medidas se dariam "sem aumento de despesa".

II. Fundamentação Jurídica

Apesar do mérito social da proposta, o Autógrafo em análise apresenta vícios de inconstitucionalidade que impedem sua sanção.

a) Vício de Iniciativa e Violação à Separação dos Poderes

A Constituição Federal, em seu artigo 2º, estabelece o princípio da separação e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Este princípio é de observância obrigatória pelos Municípios.

Ao instituir um novo documento e determinar que o Poder Executivo organize sua emissão e regulamentação, o projeto

de lei interfere diretamente em atos de gestão e administração, que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. A criação de novas rotinas, a alocação de servidores e a gestão de um processo de cadastramento e expedição são atividades tipicamente administrativas.

A jurisprudência do **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP)** é consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que impõem obrigações à Administração Pública são inconstitucionais por vício de iniciativa. Em caso análogo, o TJ-SP decidiu que a criação de obrigações e a previsão de execução de serviços pelo Executivo, mesmo com nobre escopo, são incompatíveis com a ordem constitucional:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA - MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERNENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA - ARTS. 5º, 25, 24, § 2º, II, 47, II, XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - LIMINAR RATIO FIADA - AÇÃO PROCEDENTE. "Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei nº10.314/08, do Município de São José do Rio Preto"."

(TJ-SP - ADI: 994092211098 SP, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 10/03/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/04/2010)

Mesmo leis que se apresentam como meramente "autorizativas" são consideradas inconstitucionais quando, na prática, criam encargos para a administração. Como bem pontuado pelo TJ-SP, "admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia invasão de competência administrativa e ofensa ao postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes":

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.456, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2023, QUE AUTORIZA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INCLUSÃO ESCOLAR "ABA" PARA CRIANÇAS COM AUTISMO NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA - VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - INVASÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei de iniciativa parlamentar que autoriza a Administração Municipal a (a) incluir, na Rede Municipal de Ensino, o Sistema de Inclusão Escolar baseado na técnica ABA - Análise do Comportamento Aplicada, para crianças e adolescentes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista - TEA e (b) avaliar estabelecimentos de ensino que já contam com estrutura física e de pessoal para iniciar gradativamente a inclusão prevista na norma legal. Desnecessidade de autorização legislativa. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia invasão de competência

administrativa e ofensa ao postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Violação ao art. 5º da Constituição Estadual. 2. Lei que invade a esfera administrativa dizendo qual órgão do Poder Executivo ficará incumbido de realizar parcerias com faculdades, associações e instituições para capacitação de profissionais de diversas áreas, dispondo sobre a forma como se dará a participação dessas entidades, retirando do Executivo o poder de escolha e decisão, em clara ofensa à separação dos Poderes. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração (art. 47, II e XIV, da CE). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente."

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23476503320238260000 São Paulo, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 21/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/09/2024)

O **Supremo Tribunal Federal (STF)**, ao fixar a tese do **Tema 917** de Repercussão Geral, estabeleceu que "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". No entanto, o caso em tela não se amolda à exceção. Ao determinar a criação de um fluxo de emissão e a designação de órgãos responsáveis (Art. 4º do Autógrafo), a norma avança sobre a definição de atribuições dos órgãos municipais, o que atrai o vício de iniciativa:

"Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. TOLERÂNCIA NO USO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I. CASO EM EXAME 1. Agravo regimental interposto em face de decisão que negou provimento a recurso extraordinário contra acórdão que julgou inconstitucional a Lei n. 10.581/2022, do Município de Santo André, a qual estabelece tolerância para o uso de estacionamento rotativo pago (Zona Azul) por veículos automotores. O agravante sustenta a existência de vício de iniciativa, argumentando que a norma, de iniciativa parlamentar, cria despesas para a administração pública municipal, matéria que seria de competência privativa do chefe do Poder Executivo. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em definir se a Lei Municipal n. 10.581/2022, ao estabelecer normas sobre o uso de estacionamento rotativo pago, padece de vício de iniciativa por supostamente invadir competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo ao criar despesas para a administração pública. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O Supremo Tribunal Federal entende que não há vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que, embora impliquem despesas para a Administração, não tratam da estrutura ou atribuição de órgãos do Poder Executivo nem do regime jurídico dos servidores públicos, conforme o Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911 RG/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes). 4. A Lei n. 10.581/2022, do Município de Santo André, apenas estabelece normas sobre o uso de estacionamento rotativo, sem interferir na estrutura administrativa, na atribuição de órgãos da administração pública ou no regime jurídico de servidores, afastando, portanto, a alegação de usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo. 5. A aplicação de despesas

decorrentes da implementação da referida lei não caracteriza invasão de competência, pois trata-se de regulamentação que cabe ao legislativo municipal no exercício de sua função legislativa. IV. DISPOSITIVO E TESE 6. Agravo regimental desprovido, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil. Tese de julgamento: "Lei municipal de iniciativa parlamentar que estabelece tolerância no uso de estacionamento rotativo pago não usurpa competência privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não trate da estrutura administrativa, das atribuições de órgãos do Poder Executivo ou do regime jurídico dos servidores públicos". Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º, II, a, c e e; CPC, art. 1.021, § 4º. Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), Rel. Min. Gilmar Mendes."

(STF - RE: 1517765 SP, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 02/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-12-2024 PUBLIC 09-12-2024)

b) Ausência de Previsão Orçamentária (LC 101/2000)

O Art. 4º do Autógrafo tenta contornar a questão orçamentária ao afirmar que a regulamentação se dará "sem aumento de despesa". Contudo, tal declaração não possui o condão de afastar a realidade fática: a criação e emissão de um documento, por mais simples que seja, gera custos (papel, impressão, sistemas, horas de trabalho de servidores, etc.), configurando, assim, aumento de despesa pública continuada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a própria Constituição exigem 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. A ausência desses requisitos acarreta a inconstitucionalidade formal da norma, por ofensa ao processo legislativo orçamentário.

O E. TJ-SP já se manifestou sobre o tema, declarando a inconstitucionalidade de lei que instituiu programa social sem a devida estimativa de impacto financeiro, ressaltando que a "proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro":

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.836, DE 30 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – AUSÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. 2. Lei Municipal que institui Programa de Aluguel Social. Programa social permanente de assistência financeira a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Criação de despesa corrente obrigatória de caráter continuado. Benefício criado para assegurar direito

relativo à assistência social, parte integrante da seguridade social (art. 194 CF). Necessidade de indicação da correspondente fonte de custeio total (art. 195, § 5º, CF). Norma de observância obrigatória pelos Estados e Municípios (artigos 111, 144 e 218 da Constituição Estadual). Ofensa à separação de Poderes e reserva da Administração. Precedentes. Inconstitucionalidade material. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJ-SP - ADI: 21885103120218260000 SP 2188510-31.2021.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 23/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/04/2022)

III. Conclusão

Diante do exposto, o Autógrafo nº 036/2026 padece de **inconstitucionalidade formal**, por vício de iniciativa e desrespeito às normas orçamentárias, e **material**, por violar o princípio da separação dos poderes.

Ainda que a finalidade da proposta seja louvável, a matéria deve ser proposta pelo Poder Executivo, a quem compete avaliar a viabilidade administrativa e o impacto financeiro da medida, planejando sua implementação de forma adequada.

Pelo exposto, opina-se pelo **VETO JURÍDICO INTEGRAL** ao Autógrafo nº 036/2026.

Embu-Guaçu, 28 de abril de 2026.

Danilo Atalla Pereira
Procurador do Município
OAB/SP 172.480

Ciente PROCURADORA GERAL	DECISÃO PREFEITO MUNICIPAL
Priscilla Ap. Moraes da Silva OAB/SP 287.902	Francisco José do Nascimento



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Atalla Pereira, Procurador(a) do Município**, em 28/04/2026, às 13:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico.



Documento assinado eletronicamente por **Priscilla Aparecida Moraes da Silva, Procurador(a) Geral do Município**, em 28/04/2026, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco José do Nascimento, Prefeito**, em 30/04/2026, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/rasaopaulo/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1076629** e o código CRC **81D7E81D**.

Referência: Processo nº 3515103.405.00001597/2026-71

SEI nº 1076629