



Embu-Guaçu, 11 de Maio de 2026.

OFÍCIO Nº 046/2026/AD.

REF: Veto integral ao Autógrafo nº
037/2026.

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, decido pelo VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 037/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 142/2025, de autoria do Vereador Maicon Siqueira e Emenda nº006/2026 de Autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que Institui o Programa Municipal de Educação Financeira nas escolas públicas e privadas do município de Embu-Guaçu e dá outras providências.

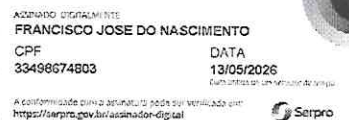
O veto se fundamenta em parecer jurídico opinativo, que conclui pela inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

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



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. AUTÓGRAFO Nº 037/2026. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA MODIFICATIVA QUE TRANSFORMA A NORMA EM LEI AUTORIZATIVA. INSUFICIÊNCIA PARA SANAR O VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECOMENDAÇÃO PELO VETO INTEGRAL.

PARECER 084/2026

I. Relatório

Trata-se de análise do Autógrafo nº 037/2026, originado de projeto de lei de iniciativa parlamentar, que visa instituir o "Programa Municipal de Educação Financeira" nas escolas públicas e privadas do município de Embu-Guaçu.

O escopo do programa é promover a gestão financeira pessoal e familiar para os alunos, por meio de atividades interdisciplinares, palestras e parcerias, conforme regulamentação do Poder Executivo. As emendas inseridas no texto condicionam a implementação à disponibilidade orçamentária e administrativa.

A proposição foi aprovada com a **Emenda nº 006/2026**, que alterou os artigos 4º, 5º e 6º com o objetivo declarado de "harmonizar a proposição com os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da reserva de administração". As alterações substituíram menções diretas a órgãos específicos por referências genéricas ao "Poder Executivo" e condicionaram a implementação à disponibilidade orçamentária e ao planejamento da Administração.

A consulta demanda a elaboração de parecer técnico-jurídico sobre a constitucionalidade da proposta, considerando a boa técnica legislativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a independência dos poderes e os princípios constitucionais.

II. Análise Jurídica

A proposição, embora meritória em seus objetivos, padece de **vício de inconstitucionalidade formal**, especificamente o **vício de iniciativa**.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas 'b' e 'e', estabelece a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração pública e sobre a criação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração. Este princípio é de observância obrigatória pelos municípios, por força do princípio da simetria.

Ao instituir um programa a ser implementado no âmbito das escolas municipais, o projeto de lei interfere diretamente na organização e gestão dos serviços de educação, matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. A norma cria atribuições para as secretarias municipais, define políticas públicas e determina a alocação de recursos humanos e materiais, ainda que de forma programática.

As emendas que condicionam a execução à "disponibilidade administrativa e orçamentária" e à futura regulamentação pelo Executivo não são capazes de sanar o vício original. Trata-se de uma "lei autorizativa", que, segundo a jurisprudência pacífica, também é inconstitucional. O Poder Executivo não necessita de autorização do Legislativo para exercer suas funções típicas de administração. Tal prática representa uma indevida ingerência de um poder sobre outro, ferindo o **princípio da separação e harmonia dos poderes**, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

O Tribunal de Justiça de São Paulo possui entendimento consolidado sobre o tema, declarando inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que criam programas e obrigações para a administração municipal:

"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 também se posiciona no mesmo sentido, reforçando que a criação de despesas ou a definição de atribuições de órgãos do Executivo por emenda parlamentar (ou iniciativa direta) é inconstitucional:

"Ementa: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar. I. Caso em exame 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia para faltas de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do

vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se há vício de inconstitucionalidade formal, por dois motivos. Primeiro, por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988) e, segundo, por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei (art. 113 do ADCT). III. Razões de decidir 4. Vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). É inconstitucional, por vício de iniciativa, dispositivos de lei originados de emenda parlamentar que acarretem aumento de despesas para o Poder Executivo e não guardem pertinência temática com a proposição legislativa original. 5. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). É inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT, o dispositivo de lei que importe em aumento de despesa para o Poder Executivo, que decorra de proposição legislativa desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. IV. Dispositivo e tese 6. Pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais Teses de julgamento: "1. É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda parlamentar que trata de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. 2. É inconstitucional dispositivo de lei que importe em aumento de despesa sem que tenha sido realizada a estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. art. 61, § 1º, II, a e c; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves (2000); ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello (2006); ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso (2011); ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia (2014); ADI 3.655, sob a minha relatoria, (2016); RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes (2013); ADI 4.884, Rel. Min. Rosa Weber (2017); ADI 6.303, sob a minha relatoria (2022)."

(STF - ADI: 0000000000000007145 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 13/10/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-10-2025 PUBLIC 20-10-2025)

É inconstitucional, por vício de iniciativa, dispositivos de lei originados de emenda parlamentar que acarretem aumento de despesas para o Poder Executivo e não guardem pertinência temática com a proposição legislativa original. (...) Tese de julgamento: "1. É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda parlamentar que trata de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo."

Mesmo com as alterações promovidas pela Emenda nº 006/2026, a proposição continua a padecer de **vício de inconstitucionalidade formal**, especificamente o **vício de iniciativa**.

A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, 'b' e 'e'), em norma de reprodução obrigatória pelos municípios, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem da organização e funcionamento da administração pública, bem como da criação e atribuições de suas Secretarias.

A emenda, ao tentar corrigir o texto, apenas transformou a norma em uma clássica **"lei autorizativa"**. A jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo é clara ao afirmar que leis de iniciativa parlamentar que meramente "autorizam" o Executivo a praticar atos de sua competência exclusiva são igualmente inconstitucionais.

O Poder Executivo não depende de autorização legislativa para exercer suas funções típicas de administração, como a criação e gestão de programas. Permitir que o Legislativo o autorize implicaria, por simetria, que também poderia desautorizá-lo, o que configura uma inaceitável quebra do **princípio da separação e harmonia dos poderes** (art. 2º da

CF).

Ainda que a lei utilize o verbo "poderá" e condicione a ação à disponibilidade de recursos, o vício persiste, pois a iniciativa para legislar sobre a estruturação de políticas públicas a serem executadas pela máquina administrativa é do Prefeito.

A jurisprudência é robusta nesse sentido:

TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade 23476503320238260000 — Publicado em 09/09/2024

Lei de iniciativa parlamentar que autoriza a Administração Municipal a (...) incluir, na Rede Municipal de Ensino, o Sistema de Inclusão Escolar (...). 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.

TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade 23286233020248260000 — Publicado em 20/02/2025

Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Lei autorizativa do Poder Legislativo para o desempenho de atos de exclusiva competência do Poder Executivo traduz afronta à reserva de administração.

Portanto, a Emenda nº 006/2026, embora bem-intencionada em sua justificativa, não possui o condão de sanar o vício de origem, pois a matéria continua sendo de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Desta feita, a matéria tratada no Autógrafo nº 037/2026 insere-se na esfera de competência discricionária do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe avaliar a conveniência e a oportunidade de criar e implementar programas no âmbito da administração municipal.

III. Conclusão

Diante do exposto, e mesmo considerando as alterações introduzidas pela Emenda nº 006/2026, o Autógrafo nº 037/2026 permanece com **inconstitucionalidade formal**, por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

Opina-se, assim, pelo **veto jurídico integral** à proposição, por ser a medida que se impõe para resguardar a legalidade e a constitucionalidade dos atos normativos municipais.

Este é o parecer.

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 15:03, 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 15:29, 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 28/04/2026, às 15:36, 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 **1077730** e o código CRC **748D55D2**.