CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
023

Ao Expediente
p/Leitura
Em 21 OUT 2025
Presidente

**MENSAGEM Nº 052, DE 14 DE OUTUBRO DE 2025**

A Sua Excelência o Senhor
**NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS**
Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba

Recebido em: 14/10/25
Às 15:40 h
Mônica Cristina Dias de Oliveira
Diretora Geral CMM
Matrícula: 033

**PROCESSO Nº 12406/2025.**

**Assunto:** Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 43/2025, que institui o "Programa Municipal de Descoberta de Sinais Precoces de Autismo" do município de Mangaratiba e dá outras providências.

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. para apresentar o Veto Parcial do Projeto de Lei nº 43/2025, que institui o "Programa Municipal de Descoberta de Sinais Precoces de Autismo" do município de Mangaratiba e dá outras providências".

## RELATÓRIO.

O Projeto de Lei nº 43/2025, de iniciativa do Vereador Doutor Cesinha (Antonio Cesar dos Santos Júnior), foi encaminhado à apreciação do Poder Executivo Municipal de Mangaratiba, para sanção ou veto, tendo como propósito de instituir, no âmbito da rede pública de saúde, o denominado Programa Municipal de Descoberta de Sinais Precoces de Autismo, objetivando a detecção inicial de indícios do Transtorno do Espectro Autista (TEA) em crianças atendidas nas unidades básicas de saúde e instituições de ensino infantil. O texto legislativo estabelece, de modo geral, um conjunto de medidas e diretrizes para a aplicação do teste conhecido como M-CHAT (Modified Checklist for Autism in Toddlers), instrumento reconhecido por sociedades médicas e científicas como meio de triagem precoce de risco de autismo.

A presente tem por escopo controlar, de forma preventiva, a constitucionalidade formal e material do ato legislativo, com especial atenção aos limites da competência municipal, à compatibilidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica Municipal e com normas infraconstitucionais pertinentes, bem como aos princípios que regem a administração pública e a gestão orçamentário-financeira.

## FUNDAMENTAÇÃO.

**I. Da atribuição do Excelentíssimo Prefeito para sancionar ou vetar**

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
039

A atribuição conferida ao Prefeito para sancionar ou vetar projetos de lei encontra-se devidamente prevista na Lei Orgânica do Município, especificamente no art. 92, incisos III e IV, os quais consagram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a prática desses atos normativos, em consonância com o princípio da separação dos poderes e com o devido processo legislativo.

> *Art. 92 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:*
> *(...)*
> *III – sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;*
> *IV – vetar, no todo ou em parte, os Projetos de Lei aprovados pela Câmara;*

**II. Da competência Municipal para suplementar a legislação federal**

Importa destacar, o disposto no art. 24 da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Município a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, visando à adequação às peculiaridades locais e à satisfação dos interesses municipais. Trata-se de previsão que reafirma a autonomia legislativa do ente municipal, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal e respeitadas as competências privativas dos demais entes federativos e dos Poderes constituídos.

> *Art. 24 – Compete ao Município suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-la à realidade e às necessidades locais.*

A competência do Município para legislar sobre matérias de interesse local e para organizar sua administração municipal decorre do disposto na Constituição Federal de 1988, notadamente do art. 30, que atribui aos Municípios a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local e de prestar serviços públicos de interesse local, bem como de disciplinar matérias que lhes são afetas.

Portanto, sob o prisma da competência legislativa, o projeto encontra-se plenamente amparado pelas normas constitucionais e orgânicas, sendo legítima a atuação do Poder Legislativo municipal na proposição da matéria.

**III. Da dogmática legislativa e do quadro normativo fundamental**

O exame do Projeto de Lei nº 43/2025 impõe, de início, a identificação das normas constitutivas do ordenamento jurídico subjacente: a Constituição Federal de 1988, que consagra a saúde como direito fundamental (art. 6.º e art. 196), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), que tutela a proteção integral e a prioridade absoluta da infância, e o corpo normativo que estrutura o Sistema Único de Saúde (SUS), com ênfase nos princípios da descentralização, da integralidade e da hierarquização (arts. 198 e ss. da CF, e regulamentação infraconstitucional). Em face desse arcabouço, é inegável o mérito social da

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

medida projetada: a detecção precoce de sinais de Transtorno do Espectro Autista (TEA) alinha-se com o dever constitucional de promover políticas públicas que assegurem a proteção à saúde e o desenvolvimento integral da criança.

Não obstante, o direito público exige que o fito legítimo da ação estatal se dê por meios conformes ao Estado de Direito, o que impõe que tanto o conteúdo normativo quanto os meios prescritos pela legislação municipal observem os limites constitucionais da atuação legislativa local, a reserva de competência administrativa do Executivo e a competência normativa federal e profissional para disciplinar o exercício de determinadas atividades técnicas.

**IV. Do princípio da separação de poderes e da reserva administrativa**

A separação de poderes, princípio basilar do Estado constitucional moderno (CF, art. 2.º), traduz-se não apenas em repartição formal de atribuições, mas em limites funcionais que impedem que o Parlamento legisle de modo a esvaziar a margem de discricionariedade técnica do gestor público. A Administração Pública detém prerrogativas de organização, hierarquia e disciplina do serviço, atributos que lhe conferem competência para estabelecer rotinas, fluxos, capacitações e modalidades de execução operativa. Quando o Legislativo, por meio de lei ordinária, determina, de modo pormenorizado, os instrumentos de execução e as incumbências técnicas, há risco real de se produzir uma usurpação de parcela do poder executivo-administrativo, com ofensa à autonomia do gestor e à eficácia da gestão pública.

**V. Do conteúdo do art. 4.º — invasão do núcleo administrativo e técnico – VETO indicado**

O art. 4.º, na redação proposta, contém comandos de execução operacional: impõe que "a aplicação do teste da escala M-CHAT será realizada pelas **unidades básicas de saúde**, após o devido treinamento dos profissionais de saúde". Tal redação ousa, no sentido de invadir a competência administrativa do chefe do executivo, ao imiscuir-se em atribuições específicas de órgãos, no sentido de estabelecer, dentro da estrutura da Secretaria de Saúde, qual será o setor responsável pelo cumprimento da normativa, o que pode ser imposto apenas pelo chefe do executivo.

À luz do Tema 917 da repercussão geral do STF, inframencionado, leis de iniciativa parlamentar que criem despesas são compatíveis com a Constituição *desde que* não invadam o núcleo da iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", CF):

> *TEMA 917, STF - Tese: 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).*

> *"Leading Case": EMENTA. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
05

> *monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento do Tema 917 da repercussão geral, firmou entendimento de que não configura vício de iniciativa lei de origem parlamentar que, embora crie despesa, não interfira na estrutura da Administração, nas atribuições de seus órgãos ou no regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes como o ARE 878911 RG, o RE 1495213 AgR e o ARE 1510313 AgR reforçam a constitucionalidade de normas semelhantes, voltadas à concretização de direitos sociais, *desde que preservada a prerrogativa do Poder Executivo de regulamentar e executar a política pública*. Vejamos, pois os mais recentes julgados a respeito:

> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTALAÇÃO DE FRALDÁRIOS EM PRAÇAS E PARQUES. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS JÁ CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADOS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que não há usurpação de competência do Poder Executivo quando a lei, embora crie despesa, não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da administração, nem do regime jurídico de servidores públicos (Tema 917 da Repercussão Geral). 2. A lei municipal em questão não se imiscui na estrutura ou atribuição de órgãos da administração pública, mas determina a instalação de fraldários, respeitando a autonomia do Poder Executivo para regulamentar e executar a obra. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (ARE 1510313 AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-04-2025 PUBLIC 11-04-2025)

> EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022. Instituição do Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose no Município de Santo André. Ausência de impugnação de todos os fundamentos da decisão ora agravada. Princípio da dialeticidade. Acórdão recorrido que destoa da jurisprudência do Supremo Tribunal

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
06

Federal firmada no Tema nº 917 da Repercussão Geral. Plena constitucionalidade material da legislação impugnada. Direito social à saúde. Agravo regimental não provido. 1. A ausência de impugnação específica dos fundamentos do pronunciamento judicial atacado impede o conhecimento do agravo interno (art. 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil). Precedentes. 2. No julgamento do Tema nº 917 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese segundo a qual "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)". O acórdão recorrido, portanto, destoa da jurisprudência do Supremo Tribunal firmada no âmbito do Tema nº 917 da Repercussão Geral. 3. A legislação municipal impugnada está em conformidade com os ditames constitucionais referentes à concretização do direito social à saúde. Inexistência de inconstitucionalidade material. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (RE 1495213 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-08-2024 PUBLIC 27-08-2024)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA "NA HORA MULHER". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024. (RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025)

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
0087

Entende-se que o dispositivo mencionado, a direcionar atribuições diretas aos órgãos e agentes da Administração Pública, estão em conflito com o disposto no art. 71, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece que a estruturação, organização e atribuição de Secretarias, Departamentos ou órgãos equivalentes da Administração Pública Municipal são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

> *Art. 71 – são de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:*
> *(...)*
> *III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e Órgãos da Administração Pública;*

Dessa forma, ao estabelecer encargos diretamente à Administração Pública Municipal, o projeto adentra esfera de competência reservada ao Executivo, violando a separação de poderes, configurando **vício de iniciativa**, nos termos do entendimento consolidado pela jurisprudência e pelo art. 61, §1º, da Constituição Federal (simetria), aplicado subsidiariamente.

> *Art. 61. 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.*
> *§ 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;*

Além do disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa legislativa em matérias administrativas, cumpre ressaltar o teor do art. 2º da mesma Carta Magna, segundo o qual os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si.

## VII. Da constitucionalidade material e princípios constitucionais privilegiados

Cumpre salientar, ademais, que o Projeto de Lei nº 43/2025 revela inequívoca harmonia com diversos **princípios constitucionais de natureza material**, cuja observância confere legitimidade substancial à atuação do legislador municipal.

A instituição do **Programa Municipal de Descoberta de Sinais Precoces de Autismo** concretiza, em nível local, o **princípio da dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da Constituição Federal), ao assegurar atenção integral à criança portadora de transtorno do espectro autista desde as fases iniciais de seu desenvolvimento. Igualmente, materializa o **direito social à saúde** (art. 6º e art. 196 da Constituição Federal), de modo preventivo e inclusivo, alinhando-se ao dever estatal de "reduzir o risco de doença e de outros agravos" mediante políticas que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde. O projeto também realiza o **princípio da proteção integral à criança e ao adolescente** (art. 227 da Constituição Federal), bem como os postulados da **igualdade e da não discriminação**, assegurando o

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

tratamento equânime e humanizado às pessoas com deficiência, nos termos do art. 23, II, da Constituição e da **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)**.

Trata-se, portanto, de política pública de alta relevância social e constitucional, que visa não apenas ao diagnóstico precoce, mas à efetivação de um modelo de atenção biopsicossocial, inclusivo e solidário, reafirmando o compromisso do Município de Mangaratiba com a justiça social e com a promoção de direitos fundamentais de grupos vulneráveis.

Em conclusão, opina-se pela **sanção** do projeto, **com veto parcial ao art. 4º por vício de iniciativa** da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização, estrutura e atribuições da Administração Pública municipal, nos termos acima.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, com base nos fundamentos apresentados, vislumbramos vício de inconstitucionalidade parcial no Projeto de Lei nº 43/2025, opinando pelo **VETO PARCIAL *(art. 92, IV da Lei Orgânica)* ao artigo 4º do PL e SANÇÃO dos demais dispositivos**, por vício de iniciativa, na forma apontada acima.

Mangaratiba, 14 de outubro de 2025.

***Luiz Cláudio de Souza Ribeiro***
**Prefeito**