



MENSAGEM Nº 014, DE 10 DE ABRIL DE 2026



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

PROCESSO Nº 5192/2026

Assunto: Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 79/2025.

EMENTA: Projeto de Lei nº 79/2025. Instituição do Programa Municipal de Jardins de Chuva e Infraestrutura Verde para prevenção de alagamentos no Município de Mangaratiba. Política pública ambiental e urbanística. Constitucionalidade material dos arts. 1º a 4º. Sanção. Arts. 5º e 6º. Vício de iniciativa, usurpação da esfera de organização e atribuições do Poder Executivo, violação à separação dos Poderes e ao Tema 917 do STF. Veto. Art. 7º. Cláusula autorizativa. Inovação normativa inócua e indevida interferência na discricionariedade administrativa. Veto. Arts. 8º e 9º. Previsão orçamentária genérica e cláusula de vigência. Sanção. Constituição Federal, arts. 1º, III; 2º; 3º; 23, VI; 30, I e II; 37, caput; 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”; 182; e 225. Lei Complementar nº 101/2000, art. 16. ADCT, art. 113. STF, Tema 917. **VETO PARCIAL NOS TERMOS DO ART. 92, IV E ART. 74, § 1º E 3º DA LOMM.**

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. para apresentar o Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 79/2025.

RELATÓRIO.

O Projeto de Lei nº 79/2025, que institui o Programa Municipal de Jardins de Chuva e Infraestrutura Verde, destinado à prevenção de alagamentos, à redução do escoamento superficial e ao incremento da infiltração das águas pluviais no solo urbano. O texto estabelece conceitos, objetivos, diretrizes técnicas inspiradas na experiência do Município de São Paulo, atribuições específicas ao Poder Executivo e às Secretarias Municipais de Meio Ambiente e de Obras e Urbanismo, previsão de formações gratuitas à

Rubi
54/04/2026
Secretaria



população, medidas de incentivo à adesão social e privada, além de cláusula genérica de cobertura orçamentária e regra de vigência.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO.

I. Da atribuição do Excelentíssimo Prefeito para sancionar ou vetar

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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



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 legitimidade constitucional dos arts. 1º a 4º e da conveniência de sanção

Os arts. 1º a 4º apresentam conteúdo normativo compatível com a ordem constitucional, porque instituem política pública voltada à proteção ambiental, ao planejamento urbano e à prevenção de riscos de inundação, temas que se inserem no interesse local e na competência material e legislativa do Município. A Constituição atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além de lhes incumbir a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A **diretriz geral** do projeto também se harmoniza com o art. 23, VI, da Constituição, que consagra a competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como com o art. 225, caput, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em contexto urbano, a proposta dialoga com o art. 182 da Constituição, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal e deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Trata-se, portanto, de iniciativa que, em sua moldura abstrata, revela aderência aos ditames constitucionais.

Nessa mesma linha, o art. 37, caput, da Constituição impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de modo que políticas públicas voltadas à prevenção de alagamentos e ao uso de infraestrutura verde se mostram compatíveis com o dever constitucional de gestão eficiente e orientada ao interesse público.

Por isso, **os arts. 1º a 4º devem ser objeto de sanção**, por traduzirem autorização normativa legítima para atuação administrativa futura, sem, de plano, invadir reserva de iniciativa nem disciplinar em excesso a execução governamental.

IV. Do art. 5º: vício de iniciativa, invasão da esfera do Executivo e afronta ao Tema 917 do STF

Diversamente, o art. 5º deve ser vetado. Embora o STF tenha firmado no Tema 917 a tese 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”*, esse precedente não autoriza o legislador a impor, por lei de iniciativa parlamentar, comandos concretos de organização interna, distribuição de tarefas, gestão administrativa e definição operacional de políticas públicas. A *ratio* do Tema 917 é permissiva quanto à criação de despesa em abstrato, mas



limitadora quanto à interferência sobre estrutura, atribuições de órgãos e regime jurídico de servidores.

No caso, o art. 5º atribui ao Poder Executivo, por meio de secretarias específicas, deveres administrativos minuciosos: elaborar e executar plano municipal com metas anuais e prioridades, identificar áreas críticas, promover capacitação técnica de servidores e agentes comunitários, e firmar parcerias com universidades, ONGs, associações e empresas. Esse nível de detalhamento não se limita a instituir política pública; ele define a forma de funcionamento da máquina administrativa, alocando tarefas a órgãos do Executivo e condicionando a atuação governamental a comandos legislativos específicos. Há, pois, ingerência incompatível com a separação dos Poderes do art. 2º da Constituição e com a reserva de administração inerente ao Chefe do Poder Executivo municipal.

A Constituição, em seu art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, reserva a iniciativa de certas matérias ao Chefe do Executivo, sobretudo quando a proposição interfere na organização administrativa, nas atribuições dos órgãos da Administração e no regime jurídico de servidores. Isto, por simetria, replica-se no âmbito da LOMM:

Art. 71 – são de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – Servidores Públicos do Poder Executivo, da Administração Indireta e Autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos, ressalvado o disposto no art. 63, III, desta Lei Orgânica, ou conceda auxílios e subvenções.

O art. 5º avança justamente sobre esse espaço de conformação administrativa, ao impor ao Executivo um desenho operacional obrigatório para implementação do programa, sem deixar margem suficiente de conveniência e oportunidade. Em consequência, a norma incorre em **vício de iniciativa** materialmente equivalente à invasão de competência reservada do Prefeito, por simetria à disciplina constitucional aplicável ao Chefe do Executivo.

V. Do art. 6º: disciplina concreta de atribuições administrativas e criação de despesa sem adequada conformação fiscal



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



O art. 6º igualmente recomenda veto. A imposição de que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente ministre, por um ano, formações gratuitas aos munícipes interessados em implantar jardins de chuva em suas residências, com conteúdo programático previamente definido, traduz providência típica de gestão administrativa e de política pública executiva, não simples autorização legislativa. O dispositivo transforma a lei em comando operacional dirigido a órgão específico da Administração, invadindo a esfera de autonomia do Executivo quanto à definição de prioridades, cronograma, carga de trabalho, alocação de pessoal e disponibilidade material.

Além do vício de iniciativa, o art. 6º implica despesa pública continuada, ainda que não explicitada em seus exatos valores. A criação de programa com oferta gratuita de cursos, eventual uso de técnicos especializados, materiais didáticos, estrutura logística e parcerias institucionais demanda estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que exige, para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, a correspondente estimativa e a declaração de adequação orçamentária e financeira.

LRF, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

O art. 113 do ADCT reforça que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

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.

Embora o projeto apresente a cláusula genérica do art. 8º, ela não convalida, nem substitui, a demonstração técnica exigida pelo regime fiscal vigente. A mera referência a dotações próprias, suplementadas se necessário, não satisfaz o dever de planejamento orçamentário nem supre a ausência de documentação de compatibilidade fiscal.

Assim, o art. 6º deve ser vetado por vício de iniciativa, por afronta à competência administrativa do Prefeito e por desacordo com o regime jurídico fiscal de responsabilidade na gestão pública.

VI. Do art. 7º: veto por cláusula autorizativa e impropriedade técnica-legislativa

Página 5 de 7



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



O art. 7º contém enunciado de incentivo à adesão da população e do setor privado, dispondo que o Município “poderá” oferecer assistência técnica gratuita, promover campanhas educativas e mutirões comunitários, bem como criar o Selo Verde Mangaratiba Sustentável. Trata-se de típica cláusula *autorizativa*, isto é, dispositivo que aparenta inovar no plano normativo, mas, em verdade, apenas faculta ao Executivo adotar medidas que já dependem de juízo próprio de conveniência administrativa e de disponibilidade orçamentária.

As chamadas leis autorizativas, embora revestidas de aparente permissividade, são materialmente inconstitucionais quando se prestam a orientar, impor ou condicionar providências que pertencem à esfera de atuação própria do Poder Executivo. Isso porque a Constituição Federal de 1988 consagra a separação e a harmonia entre os Poderes no art. 2º, bem como resguarda a iniciativa reservada e o devido processo legislativo nas hipóteses constitucionalmente previstas, de modo que o Parlamento não pode, sob pretexto de “autorizar”, invadir matéria submetida à administração e à gestão do Executivo.

A jurisprudência é firme ao reconhecer que o simples emprego da expressão “fica autorizado” não convalida a norma quando ela, na realidade, impõe deveres ou condiciona a atuação do Executivo. O Supremo Tribunal Federal, na histórica Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, caminha no sentido de que:

“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”

Além disso, para fins de parâmetro, citamos a orientação confirmada pela Súmula nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, segundo a qual é inconstitucional o projeto de lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a tomar providência de sua competência exclusiva.

Assim, à luz da Constituição Federal de 1988, especialmente dos arts. 2º e 61, § 1º, a lei autorizativa deve ser reputada inconstitucional quando extrapola o campo da mera recomendação política e passa a incidir sobre esfera reservada à Administração, convertendo-se em verdadeira ingerência legislativa indevida.

A boa técnica legislativa recomenda a rejeição de comandos meramente autorizativos, e, por essa razão, o art. 7º também deve ser objeto de veto, não por contrariar a finalidade ambiental do projeto, mas por sua inadequação técnico-jurídica, pela ausência de densidade normativa autônoma e pela indevida interferência em matéria de gestão administrativa que pertence ao Executivo.

VII. Dos arts. 8º e 9º: sanção

O art. 8º, que atribui às dotações orçamentárias próprias a cobertura das despesas decorrentes da lei, apresenta redação genérica, mas não contém, por si só, vício autônomo de inconstitucionalidade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



O art. 9º, por sua vez, limita-se à cláusula de vigência, determinando a entrada em vigor da lei na data de sua publicação e a revogação das disposições em contrário. Trata-se de dispositivo formalmente adequado e usual, sem conteúdo materialmente problemático.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, declaro a **sanção dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 8º e 9º** do Projeto de Lei nº 79/2025, por sua compatibilidade com a Constituição Federal, especialmente com os arts. 1º, III; 3º, I, III e IV; 23, VI; 30, I e II; 37, caput; 182; e 225.

Por outro lado, pelo **veto aos arts. 5º e 6º**, em razão de vício de iniciativa, violação à separação dos Poderes e à competência de organização administrativa do Prefeito, em afronta ao art. 2º e ao art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição, bem como ao entendimento fixado pelo STF no Tema 917.

Por fim, pelo **veto ao art. 7º**, por se tratar de cláusula autorizativa sem densidade normativa suficiente, tecnicamente inócua e potencialmente invasiva da esfera de gestão do Poder Executivo, razão pela qual não deve integrar o texto legal sancionado.

Assim, a medida mais consentânea é a rejeição parcial da proposição, com fundamento no **art. 92, IV e 74, § 1º e 3º da LOMM**.

Atenciosamente,

Mangaratiba, 10 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito