Ao Expediente
p/Leitura
Em 07 OUT 2025
Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

MENSAGEM Nº 044, DE 01 DE OUTUBRO DE 2025

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

Referência: VETO TOTAL ao Projeto de Lei n.º 22/2025 que *"DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DA CINOTERAPIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

Senhor Vereador,

Dirijo-me a V. Exa. e seus dignos Pares para tratar do Projeto de Lei nº 22/2025, aprovado pela Colenda Câmara Municipal e encaminhado ao Chefe do Poder Executivo através do OFÍCIO/PRES/Nº 171/2025 para deliberação, cujo objeto consiste em dispor sobre a *instituição do programa de Cinoterapia no âmbito do município de Mangaratiba.*

FUNDAMENTAÇÃO.

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;*

Importa destacar, ainda, 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*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-la à realidade e às necessidades locais.

Projeto de Lei nº 22/2025, tem por objeto dispor sobre a instituição do programa de Cinoterapia no âmbito do município de Mangaratiba.

O art. 30, inciso I, da Constituição Federal confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. A implementação de políticas de atenção integral às pessoas com TEA, necessidades especiais, dificuldades emocionais ou outras situações de vulnerabilidade são temas de relevância e interesse desta municipalidade, tendo normas gerais e diretrizes em esferas legislativas superiores.

A Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, ao dispor sobre competência e iniciativa legislativa, reforça a autonomia municipal para suplementar a legislação federal e estadual e adaptar normas às peculiaridades locais, sem prejuízo dos limites constitucionais e das competências privativas do Chefe do Poder Executivo. Assim, a matéria legislada pelo Projeto de Lei nº 22/2025 enquadra-se, como tema de interesse local e, portanto, susceptível de regulamentação por ato normativo municipal, contudo, o projeto em apreço padece de diversos vícios, tanto de iniciativa, quanto de técnica legislativa, que trataremos adiante.

A princípio do ponto de vista *meritório*, a proposição privilegia os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da igualdade material e da vedação de discriminação (art. 5º, caput, e seus desdobramentos), bem como no rol de direitos sociais que compreende a saúde, o acesso a políticas públicas essenciais (art. 6º e art. 196, CF) e a Lei Federal nº 12.764/2012, que trata dos direitos das pessoas com TEA – Transtorno do Espectro Autista.

Em que pese o escopo do projeto de Lei ser altamente louvável, verifica-se a presença de diversos vícios, que apontam à necessidade de VETO TOTAL da norma.

DA ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS E MOTIVAÇÃO DA DECISÃO

a) Art. 1º – Veto por descumprimento ao art. 7º, *caput* da Lei Complementar Federal 95/98

O **Art. 1º** do projeto merece veto por descumprimento ao disposto no art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 95/1998, que exige que o primeiro artigo da lei indique de forma clara e objetiva o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação. O texto em análise não observa integralmente esse comando, pois, ao invés de se limitar a enunciar o objeto da norma de forma precisa e concisa, apresenta indevidamente a redação com elementos descritivos e justificativos apenas, extrapolando a técnica legislativa prevista. Assim dispõe a Lei Complementar 95/98:

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> *Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:*
>
> *I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;*
>
> *II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;*
>
> *III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;*
>
> IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Assim, a falta de objetividade compromete a clareza do enunciado normativo e viola requisito formal obrigatório estabelecido pela lei complementar que disciplina a elaboração legislativa.

b) Art. 4º e 9º – por descumprimento ao art. 10, inciso II, da Lei Complementar Federal 95/98

O **Art. 4º e o Art. 9º** incorrem em vício de técnica legislativa ao descumprirem o **art. 10, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998**, que determina que os artigos devem ser desdobrados em parágrafos, ***incisos***, alíneas e itens de forma harmônica e coerente, respeitando a ordem lógica e a hierarquia normativa. A falta de organização textual conforme os parâmetros legais, prejudica a precisão e a clareza da norma, dando margem a interpretações confusas e dificultando sua aplicação prática. O excesso de informações agregadas em um mesmo dispositivo, sem observância da estrutura exigida, compromete a sistematicidade do texto e viola a técnica de redação normativa obrigatória.

c) Arts. 2º, 4º, 7º e 9º — veto por ofensa à separação de poderes e por vício de iniciativa

Os **arts. 2º, 4º, 7º e 9º** do Projeto de Lei apresentam vício de inconstitucionalidade formal por afronta ao princípio da separação dos poderes e à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para organizar a administração pública. A Constituição Federal assegura a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º) e outorga aos Municípios competência para legislar sobre interesse local (art. 30, I), mas a titularidade para dispor sobre a organização interna, lotação de órgãos, criação de cargos e definição de atribuições administrativas integra a esfera de prerrogativas do Executivo, sujeita aos princípios da legalidade, eficiência e impessoalidade aplicáveis à administração pública (art. 37, CF). Lei municipal que, de forma mandatória, determine a execução por órgão específico ou fixe composição de efetivo e atribuições de pessoal acaba por usurpar função administrativa do Prefeito, impondo obrigações de gestão internas sem respeitar a reserva de iniciativa e a discricionariedade administrativa do Executivo.

No plano da jurisprudência constitucional, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal acerca das limitações à iniciativa parlamentar (Tema 917) confirma que matérias que toquem a organização administrativa, a criação/alteração de quadros e a

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
05

imposição de encargos permanentes ao Poder Executivo não podem ser positivadas de maneira a esvaziar a competência executiva. O Tema 917 reconhece, de forma coerente com a CF, que projetos de lei de iniciativa legislativa são admissíveis quando disciplinam políticas públicas, desde que não invadam o "núcleo" das prerrogativas executivas nem determinem, objetivamente e de modo obrigatório, a estruturação da máquina administrativa ou a criação de obrigações de gasto permanente sem a devida previsão orçamentária e amparo legal. À luz desse entendimento, dispositivos que vinculam a implementação do programa exclusivamente à Guarda Civil Municipal (**art. 2º**) ou que fixam, de modo imperativo, composição e efetivo (**art. 9º**), ainda os dispositivos que definem cargos ou funções não existentes no organograma da administração municipal (**art. 4º**), revelam clara tendência a usurpar competência administrativa do Executivo e, por isso, padecem de vício de iniciativa/formal.

O **art. 7º**, ao atribuir à Guarda Municipal a incumbência de especificar datas e horários "conforme [...] disponibilidade de pessoal", repete a mesma problemática na vertente operacional: trata-se de matéria de gestão e operacionalização que deve permanecer sujeita à regulamentação executiva, inclusive para compatibilização com a disponibilidade orçamentária, com regras de pessoal e com a logística das unidades de saúde. Conclusivamente, recomenda-se o veto dos trechos que imponham de forma categórica a execução por órgão determinado ou que fixem quadro/efetivo e atribuições administrativas, bem como a remessa das matérias operacionais à regulamentação do Executivo (redação substitutiva condicionada à disponibilidade orçamentária, à lei de diretrizes orçamentárias e ao respeito ao regime jurídico dos servidores), medida essa necessária para sanar o vício de iniciativa e assegurar conformidade com a Constituição (arts. 2º, 30, I e 37) e com o entendimento do STF consolidado no Tema 917.

Sabe-se que à luz do Tema 917 da repercussão geral do STF, leis de iniciativa parlamentar que criem despesas são compatíveis, a priori, 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 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*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
066

em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Entende-se que os dispositivos mencionados, ao direcionarem 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.

Em conclusão, vez que o núcleo central da norma criada apresenta diversos vícios, conforme termos acima, não fazendo sentido a manutenção de artigos, que isoladamente não teriam serventia ou eficácia, opina-se pelo, **com veto total** do projeto de lei, na forma do art. 92, IV da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
OFA

CONCLUSÃO

Pelo exposto, com base nos fundamentos apresentados, vislumbramos vício de inconstitucionalidade parcial no Projeto de Lei nº 22/2025, decidindo pelo **VETO TOTAL *(art. 92, IV da Lei Orgânica)* ao PL**, por vício de iniciativa, ofensa à Separação de Poderes e descumprimento da técnica legislativa da LC nº 95/98, bem como em razão dos demais fundamentos apontados acima.

Mangaratiba, 01 de outubro de 2025.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito