



MENSAGEM Nº 015, DE 10 DE ABRIL DE 2026



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



PROCESSO Nº 5183/2026

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 65/2025.

EMENTA: Projeto de Lei nº 65/2025. Programa Bem-Estar Feminino na rede municipal de educação. Distribuição de kits de higiene íntima. Iniciativa parlamentar. Tema 917 do STF. Possibilidade, em tese, de lei de iniciativa legislativa que gere despesa, desde que não interfira na estrutura, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores. Ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Violação ao art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e ao art. 113 do ADCT. Art. 3º do PL. Vinculação da composição mínima do kit. Indevida interferência na execução administrativa e no espaço de conformação do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal e material. Parecer pela rejeição integral do projeto.. VETO TOTAL 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 Total ao Projeto de Lei nº 65/2025.

RELATÓRIO.

O Projeto de Lei nº 65/2025, que institui o Programa Bem-Estar Feminino na rede municipal de educação de Mangaratiba, com a finalidade de distribuir kits de higiene íntima a estudantes da rede pública, especialmente adolescentes em situação de vulnerabilidade. O texto prevê a participação das Secretarias Municipais de Educação e Saúde, autoriza o cadastramento das estudantes em período menstrual e define, no art. 3º, a composição mínima dos kits, além de prever a cobertura da despesa por dotações próprias, suplementadas se necessário.

É o breve relatório. Passamos ao exame do caso.

*Recebido em
24/10/2026
Diretor
Secretaria*





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.

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 admissibilidade em tese da iniciativa parlamentar e dos limites fixados pelo STF no Tema 917



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da repercussão geral, assentou 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”. Em outras palavras, a mera circunstância de a proposição gerar despesa não conduz, por si só, à inconstitucionalidade formal; é necessário que haja efetiva invasão da esfera reservada ao Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, não se sustenta, de modo automático, a tese de que todo projeto parlamentar que institua política pública seja formalmente inválido. Todavia, o Tema 917 não conferiu carta branca ao legislador municipal para impor, sem limites, o modo de execução administrativa da política pública, sobretudo quando o texto normativo desce a minúcias operacionais que repercutem diretamente na gestão, no planejamento e na contratação pública.

IV. Da violação ao regime orçamentário-fiscal: ausência de estudo de impacto e desconformidade com a LRF e o ADCT

Embora o projeto afirme, em seu art. 4º, que as despesas correrão por conta de dotações próprias, suplementadas se necessário, tal cláusula genérica não supre a exigência constitucional e legal de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro. O art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira.

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.

Do mesmo modo, o art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do respectivo impacto.

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.



No caso concreto, o projeto cria uma política pública materialmente onerosa, com distribuição continuada de bens de consumo e estrutura de apoio intersetorial entre Educação e Saúde. Há aquisição de insumos, logística de armazenamento, eventual reposição periódica, cadastramento de beneficiárias e execução administrativa permanente. Sem estudo técnico de impacto e sem demonstração objetiva de compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, resta caracterizada afronta ao regime orçamentário-legal, o que compromete a higidez da proposição.

V. Do vício de iniciativa e da indevida vinculação do rol mínimo do art. 3º

Aqui reside o ponto mais sensível do texto. O art. 3º não apenas institui uma política pública; ele fixa, em nível legal, a composição mínima do kit, especificando itens determinados e impondo uma modelagem rígida de execução. Esse detalhamento ultrapassa a formulação abstrata do programa e ingressa no campo da gestão administrativa, pois retira do Executivo a margem de conformação técnica para definir, conforme critérios de conveniência, oportunidade, disponibilidade orçamentária, padronização de compras e necessidades sanitárias, quais insumos comporão o kit e em que proporção.

Ao interpretar o Tema 917, tiramos conclusão de que a iniciativa parlamentar pode criar despesa, mas não pode transbordar para a disciplina concreta da execução administrativa nem engessar o funcionamento do serviço público.

Em termos jurídico-constitucionais, a vinculação minuciosa do conteúdo do kit aproxima-se de ingerência na organização e na atribuição material dos órgãos executores, em especial das Secretarias de Educação e Saúde, além de restringir a discricionariedade administrativa necessária ao adequado cumprimento da política pública.

Por isso, há consistente argumento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ou, ao menos, de inconstitucionalidade material por violação à separação dos Poderes (art. 2º da CRFB/1998) e à reserva de administração, especialmente porque o art. 3º não se limita a autorizar o programa, mas dita a forma de sua implementação.

É princípio basilar do direito constitucional brasileiro que a iniciativa legislativa deve respeitar as vedações e prerrogativas constitucionais relativas às matérias de competência privativa do Chefe do Executivo quando a proposição legislativa importar em criação ou majoração de despesas públicas de caráter permanente ou em atribuições típicas da administração pública. **Tal disciplina visa a preservar a separação de funções e a responsabilidade fiscal e administrativa na gestão do erário.**

DO PRAZO PARA SANÇÃO, VETO TOTAL OU PARCIAL

Quanto ao prazo para sanção, veto total ou parcial.

Art. 74 – Aprovado o Projeto de Lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo o sancionar.



§ 1º – O Prefeito, considerando o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 2º – Decorrido o prazo do parágrafo anterior, o silêncio do Prefeito importará sanção.

Ressalte-se que o silêncio do Prefeito dentro desse prazo implica sanção tácita, resultando na promulgação automática do projeto, conforme previsto no referido dispositivo legal.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, declaro pela **inconstitucionalidade formal e material** do Projeto de Lei nº 65/2025, sobretudo porque:

- (i) embora o Tema 917 do STF admita lei de iniciativa parlamentar que gere despesa, tal permissivo não afasta a necessidade de respeito aos limites da iniciativa legislativa e da separação dos Poderes;*
- (ii) inexistente estudo de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao art. 16 da LC nº 101/2000 e ao art. 113 do ADCT; e,*
- (iii) o art. 3º impõe vinculação excessivamente detalhada da composição do kit, com indevida interferência na esfera de gestão do Poder Executivo.*

Assim, a medida mais consentânea é a rejeição integral da proposição, ou, se já em fase final, a oposição de veto por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. 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