



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



MENSAGEM Nº 025, DE 27 DE ABRIL DE 2026



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

PROCESSO Nº 5490/2026

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 83/2025

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 83/2025. "OLHAR DO FUTURO". DOAÇÃO DE ÓCULOS E EXAMES OFTALMOLÓGICOS A ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. ESCOPOS SOCIAIS LOUVÁVEIS, MAS NORMATIVIDADE EIVADA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE, SOB RÓTULO AUTORIZATIVO, INGRESSA EM MATÉRIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPÕE PROVIDÊNCIAS AO EXECUTIVO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AO ART. 113 DO ADCT. LEI AUTORIZATIVA INIDÔNEA. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL AO INCLUIR ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO. IMPOSIÇÃO ILEGÍTIMA DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE DE VETO TOTAL. **NOS TERMOS DO ART. 92, IV E ART. 74, § 1º E 3º DA LOMM.**

RELATÓRIO.

Submete-se à apreciação o Projeto de Lei nº 83/2025, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal de Mangaratiba, que institui o Programa Municipal "Olhar do Futuro", destinado à doação de óculos e à realização de exames de visão periódicos aos alunos da rede pública de ensino do Município, com previsão de ações articuladas entre as Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, parceria com clínicas e instituições de ensino, fornecimento gratuito de óculos corretivos, possibilidade de parcerias público-privadas, convênios, doações e patrocínios, além da imposição de prazo de noventa dias para regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

*Recb. em 29/04/2026
Cristina
Secretaria
8h30*



Submetida a matéria ao crivo jurídico do Chefe do Poder Executivo, impõe-se exame da sua compatibilidade formal com a Constituição da República e com a Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, especialmente no que concerne à reserva de iniciativa legislativa e à repartição constitucional de competências entre os Poderes.

Passamos ao exame do caso.

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 iniciativa reservada ao Chefe do Executivo e da inadequação de leis “autorizativas”

Embora o diploma se apresente sob a aparência formal de “autorização legislativa”, a substância normativa revela inequívoca ingerência sobre a esfera administrativa do Executivo. Ao instituir programa municipal de saúde ocular, determinar a articulação entre Secretarias, prever a realização de exames, a distribuição de óculos, a celebração de parcerias, a definição de cronograma, a escolha de prestadores e a forma de execução do serviço, o projeto deixa de atuar como mera norma geral e abstrata para ingressar no campo da gestão concreta da Administração Pública.

A Constituição Federal, por simetria aplicável aos Municípios, estabelece no art. 61, §1º, que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e atribuições de órgãos públicos. Tal diretriz é reproduzida na Lei Orgânica de Mangaratiba, notadamente em seu art. 71, que reserva ao Prefeito a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração.

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;

A circunstância de o Projeto se apresentar sob a forma de “lei autorizativa” não afasta o vício de inconstitucionalidade. Projetos legislativos de iniciativa parlamentar que disponham sobre matéria de iniciativa privativa do Executivo, ainda que qualificados como autorizativos, não legitimam a ingerência do Legislativo na esfera administrativo-executiva nem convalidam a inobservância da reserva de iniciativa. A técnica legislativa e a jurisprudência pátria reconhecem que a autorização legislativa não supre a inexigibilidade do procedimento próprio do Executivo quando a matéria toca o núcleo da organização administrativa (princípio da simetria e da reserva administrativa; cf. art. 61, §1º, da CRFB/1988).

O marco histórico a inaugurar tal pensamento, pelo Supremo Tribunal Federal, foi a Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Eminentíssimo Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

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

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).

Em recente decisão, o Eg. TJRJ, reafirmou jurisprudência, no sentido de que tais normas são inconstitucionais, e, o simples fato de a Lei que invade a esfera de iniciativa própria do Executivo ser “autorizativa” não afasta a inconstitucionalidade.

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2.653, DE 1º DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DO RESENDE A QUAL AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A AUMENTAR DE 50% PARA 80% O PERCENTUAL DO ADICIONAL DE RISCO DE VIDA DOS GUARDAS MUNICIPAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL, SEM RESPEITAR A COMPETÊNCIA RESERVADA DO CHEFE DO



PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, VIOLANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 61, §1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDO POR SIMETRIA PELO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. OUTROSSIM, O FATO DA NORMA ATACADA SE TRATAR DE LEI AUTORIZATIVA NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, UMA VEZ QUE NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO AUTORIZAR A PRÁTICA DE ATOS CUJA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA É FIXADA PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO AO PODER EXECUTIVO, SOB PENA DE SUBVERTER O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. TAMBÉM NÃO MERECE PROSPERAR, O ARGUMENTO DE QUE O DECRETO MUNICIPAL Nº 3.224/2009 EDITADO PELO PREFEITO, REGULAMENTANDO A LEI IMPUGNADA, TERIA SANADO OS EFEITOS DE EVENTUAL DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. A UMA, PORQUE SE O DECRETO REGULAMENTA UMA LEI INCONSTITUCIONAL, ELE TAMBÉM SERÁ INCONSTITUCIONAL POR ARRASTAMENTO. A DUAS, PORQUE O ADICIONAL DE RISCO DE VIDA SE TRATA DE PARCELA QUE COMPÕE A REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO, MATÉRIA AFETA À RESERVA DE LEI, LOGO NÃO PODE SER DISCIPLINADA POR MEIO DE DECRETO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 37, INCISO X DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE. ACOLHIMENTO DO INCIDENTE. NÃO OBSTANTE, FAZ-SE NECESSÁRIA A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, ATRAVÉS DA APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/1999, TENDO EM VISTA RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA, DE BOA FÉ OBJETIVA E DE INTERESSE SOCIAL. LEI IMPUGNADA, EDITADA EM 2008, QUE SE ENCONTRA PRODUZINDO EFEITOS HÁ MAIS DE 14 ANOS, GERANDO DIVERSAS SITUAÇÕES JURÍDICAS QUE SE CONSOLIDARAM AO LONGO DESSE PERÍODO, COM RESPALDO EM LEGISLAÇÃO QUE, ATÉ ENTÃO, GOZAVA DE PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE, RAZÃO PELA QUAL DEVE SER ATRIBUÍDA A PRESENTE DECISÃO EFEITOS EX NUNC, DE MODO QUE, A PARTIR DA DATA DESTES JULGAMENTOS, NÃO SE DEVERÁ PAGAR O PERCENTUAL DO ADICIONAL DE RISCO DE VIDA COM BASE NA NORMA INVÁLIDA A NOVOS GUARDAS MUNICIPAIS.

(0011844-40.2019.8.19.0045 - INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER -



*Julgamento: 26/09/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL
PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL) - grifamos*

Esse entendimento de inconstitucionalidade e injuridicidade prevaleceu em projetos autorizativos apreciados em âmbito federal pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que editou, em 1994, a Súmula de Jurisprudência nº 1, que assim declara:

"Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional."

Embora não tenha caráter vinculante às Casas de Leis pelo País, a referida súmula representa um caminho interpretativo seguro a ser adotado com vias de evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade.

III. Ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Afronta à LRF.

A proposição também não satisfaz as exigências de responsabilidade fiscal impostas pelo sistema constitucional e infraconstitucional. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estatui que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Em igual direção, o art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do ordenador da despesa acerca da adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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 subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e com patibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No caso presente, o projeto prevê exames oftalmológicos periódicos, fornecimento gratuito de óculos, articulação de secretarias, eventual contratação de parcerias e estrutura logística para execução continuada do programa, tudo isso implicando, com natural evidência, dispêndios públicos de instalação e custeio. Todavia, inexistente no corpo da

X



proposição qualquer estudo de impacto financeiro ou estimativa minimamente idônea de seus reflexos sobre o erário municipal. Tampouco se encontram demonstradas a compatibilidade com o planejamento orçamentário e a observância das balizas fiscais vigentes. A simples menção genérica de que as despesas correrão por dotações próprias, ou poderão ser suplementadas, não supre a exigência constitucional e legal, por se tratar de fórmula vazia, incapaz de substituir a análise prévia, concreta e tecnicamente lastreada que a ordem financeira impõe. A inobservância desses comandos fulmina a higidez da proposição e reforça a necessidade de veto integral.

IV. Da extrapolação da competência municipal no art. 2º, inciso I, ao alcançar estudantes do ensino médio

O art. 2º, inciso I, do projeto estende o programa aos alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio da rede pública municipal. Aqui reside nítida extrapolação da competência material do Município, na medida em que o ensino médio integra, ordinariamente, a esfera de atuação prioritária do Estado, e não do Município, à luz da repartição constitucional de responsabilidades educacionais.

A Constituição Federal, no art. 211, organiza os sistemas de ensino em regime de colaboração e distribui aos Municípios a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental, ao passo que os Estados concentram sua prioridade no ensino fundamental e médio, nos termos da repartição constitucional e da legislação educacional de regência.

A menção ao ensino médio, portanto, desborda do núcleo de atuação municipal tal como delimitado pela Constituição e pela Lei Orgânica, porquanto faz incidir sobre o Município obrigação programática dirigida a público cuja prestação educacional principal não lhe compete. Assim, ainda que o objetivo seja louvável, a extensão do benefício aos estudantes do ensino médio configura indevida ampliação do âmbito material da política pública, com manifesta desconformidade orgânico-constitucional.

V. Da invasão da esfera de organização administrativa pelo art. 3º, da ofensa ao art. 71 da LOMM e da incidência da jurisprudência do Tema 917 do STF

O art. 3º da proposição dispõe que os exames oftalmológicos serão realizados em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, com a Secretaria Municipal de Educação e com clínicas e instituições de ensino superior. A norma, à primeira vista cooperativa, opera, em verdade, verdadeira reengenharia administrativa, por impor ao Executivo a articulação intersetorial e a forma concreta de execução do programa, definindo, por via legislativa, o *modus operandi* da Administração. Trata-se de típica matéria de organização administrativa, em cujo âmbito a legislação de iniciativa parlamentar encontra vedação constitucional e orgânica.

O art. 71, III, da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba (citado expressamente no item II acima) reserva ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Em sede de simetria, a Constituição da República, no art. 61, §1º, II, “e”, reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre organização administrativa e atribuições de órgãos públicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 da repercussão geral, é precisa ao assentar que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores públicos. A contraface lógica desse entendimento é igualmente válida: quando a lei parlamentar trata da estrutura, da articulação e das atribuições dos órgãos administrativos, a inconstitucionalidade formal se estabelece.

É precisamente o que sucede no presente caso. Ao compelir as Secretarias Municipais a atuar de maneira integrada e em moldes previamente definidos pelo Legislativo, o projeto ultrapassa a zona de permissibilidade e invade o núcleo de direção administrativa reservado ao Prefeito. O Legislativo não pode, a pretexto de promover política pública, sub-rogar-se no papel de administrador, nem estabelecer o desenho operacional de atribuições internas da máquina pública, sem violar o princípio da separação dos Poderes, a reserva de iniciativa e a própria lógica do governo municipal.

VI. Da inconstitucionalidade por imposição de prazo para regulamentação (art. 6º do PL)

O art. 6º do PL impõe ao Executivo prazo certo e coercitivo de **90 (noventa) dias** para regulamentar a lei. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, representada pela **ADI 4.727/DF (Plenário, 23/02/2023, Rel. Min. Edson Fachin)**, assentou que a fixação legislativa de prazo definitivo para regulamentação pelo Chefe do Executivo configura indevida vinculação da função executiva e ofende o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF), além de usurpar a discricionariedade administrativa inerente ao exercício da função regulatória conferida ao Chefe do Poder Executivo pelo **art. 84, II, da CF, veja-se:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.727
DISTRITO FEDERAL - RELATOR :MIN. EDSON FACHIN

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistência de inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. – grifamos

Dessa feita, e em conformidade com a Jurisprudência do STF, o **art. 6º** do Projeto revela vício de inconstitucionalidade formal, pois o Legislativo não pode submeter o Executivo a prazo fatal para regulamentar, sob pena de violação do pacto constitucional de repartição de competências.

DO PRAZO PARA SANÇÃO, VETO TOTAL OU PARCIAL

Quanto ao prazo para sanção, veto total ou parcial, por parte do Prefeito Municipal, há que se observar ainda, que, nos termos do que dispõe o art. 74, §1º e §2º, da Lei Orgânica Municipal, o Chefe do Poder Executivo dispõe do prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados do recebimento do projeto de lei, para exercer o veto, total ou parcial, caso entenda haver inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público.

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.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, embora o Projeto de Lei revele finalidade social legítima e aparente compatibilidade material com a Constituição da República, verifica-se a ocorrência de vícios insanáveis, notadamente a violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a inadequação da técnica legislativa mediante lei autorizativa e por violação ao art. 16 das LRF e ao art. 113 do ADCT.

Assim, declaro pela necessidade de **VETO TOTAL** do Projeto de Lei, por inconstitucionalidade formal, em observância ao princípio da separação dos poderes e à ordem jurídico-constitucional vigente, com fundamento no **art. 92, IV e 74, § 1º e 3º da LOMM.**

Atenciosamente,

Mangaratiba, 27 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito