



MENSAGEM Nº 022, DE 22 DE ABRIL DE 2026

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



PROCESSO Nº 5486/2026

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 67/2025. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE EDITORA MUNICIPAL. VINCULAÇÃO A FUNDAÇÃO MUNICIPAL, INSTITUIÇÃO DE LIVRARIA PÚBLICA E DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO ART. 71, III DA LOMM. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO INSANÁVEL. VIOLAÇÃO AO REGIME ORÇAMENTÁRIO (ART. 16 DA LRF) E AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO (ART. 113 DO ADCT). IMPERIOSA NECESSIDADE DE VETO TOTAL. NOS TERMOS DO ART. 92, IV E ART. 74, § 1º E 3º DA LOMM.

RELATÓRIO.

Cuida-se de Projeto de Lei nº 67/2025, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que “dispõe sobre a criação da Editora Municipal Profª Maria das Graças Rocha Costa e dá outras providências”. O texto aprovado pela Câmara Municipal pretende autorizar o Poder Executivo a criar a mencionada editora (art. 1º), vinculando-a à Fundação Mário Peixoto (art.3º e 4º), definindo-lhe finalidade institucional (art. 2º), estabelecendo mecanismos anuais de seleção por edital, disciplinando a destinação dos livros impressos (art. 4º), instituindo livreria pública (art. 6º), estabelecendo diretrizes de cumprimento obrigatório ao Executivo (art. 8º), prevendo despesas a serem suportadas por dotações orçamentárias do Município.

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;

Assim, a presente, terá por fundamento, oferecer, do ponto de vista técnico e jurídico, lastro para a tomada de decisão quanto à sanção ou veto do Projeto de Lei.

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

Não obstante a louvável intenção que inspira o Projeto de Lei nº 67/2025, verifica-se vício insanável de iniciativa, porquanto a proposição invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Com efeito, ao pretender autorizar a criação de uma Editora Municipal, vinculá-la à Fundação Mário Peixoto, definir-lhe finalidade institucional, estabelecer a realização de edital anual, disciplinar a destinação dos exemplares impressos e instituir livraria pública, a norma ingressa no campo da organização, estruturação e funcionamento da Administração Pública, matéria juridicamente reservada ao Executivo.

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



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



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 ampliativa, 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 vistas de evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade.

III. Da inobservância da Lei Complementar nº 95/1998

O Projeto de Lei nº 67/2025 revela manifesta inadequação sob o prisma da técnica legislativa, em afronta direta aos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998. Com efeito, verifica-se flagrante desorganização estrutural do texto normativo, notadamente pela duplicidade indevida de numeração de dispositivos: *com a existência de dois artigos 6º*, o que compromete a sistematicidade, a coerência interna e a própria inteligibilidade da norma. Tal vício afronta os arts. 10 e 11 da LC nº 95/1998, que impõem a observância de sequência lógica,



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



ordenação progressiva e numeração adequada dos dispositivos legais, como forma de assegurar clareza, precisão e segurança jurídica.

Além disso, constata-se a inserção, a partir do segundo “art. 6º”, de objeto normativo dissociado do inicialmente proposto no art. 1º, o qual se limita à criação da Editora Municipal, de modo que no art. 6º, passa-se a inaugurar política pública diversa, o que viola o princípio da unidade temática e da coerência normativa, consagrados na LC nº 95/1998 (art. 7º, inciso I).

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;

Tal incongruência compromete a organicidade do diploma, gerando um corpo normativo híbrido e assistemático, em prejuízo da clareza legislativa e da adequada compreensão e aplicação da lei.

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina a necessidade de estimativa *prévia* do impacto orçamentário e financeiro de atos normativos que impliquem aumento de despesas ou renúncia de receitas, bem como a compatibilização com o planejamento orçamentário.

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;

Há também exigência de que, as Leis elaboradas devam ser acompanhadas de estudo de impacto, conforme disposição contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, in verbis:

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.

Não há nos autos qualquer estudo detalhado, razão por que é impossível aferir a viabilidade real da medida e o atendimento aos limites fiscais e às metas de gestão financeira.

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.

X



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



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 formais insanáveis, notadamente a violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a inadequação da técnica legislativa mediante lei autorizativa, por violação ao art. 16 das LRF e ao art. 113 do ADCT e por violação à LC 95/1998.

Assim, declaro 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**.

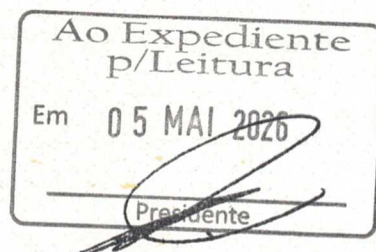
Atenciosamente,

Mangaratiba, 22 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito



MENSAGEM Nº 026, DE 27 DE ABRIL DE 2026



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

PROCESSO Nº 5492/2026

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 09/2026

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 009/2026. INSTITUIÇÃO DA COTA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR MUNICIPAL – CEAPM. VERBA INDENIZATÓRIA. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, EM TESE. RISCOS DE DESVIRTUAMENTO NAS DESPESAS COM DIVULGAÇÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR E SERVIÇOS DE SEGURANÇA. RECOMENDAÇÃO DE VETO PARCIAL.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Projeto de Lei nº 09/2026, de iniciativa da Câmara Municipal de Mangaratiba, submetido ao Chefe do Poder Executivo para fins de sanção ou veto, projeto esse que “institui no âmbito do Poder Legislativo Municipal instrumento para o exercício da atividade parlamentar e dá outras providências”.

O texto legislativo cria a denominada Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar Municipal – CEAPM, qualificando-a como verba indenizatória destinada exclusivamente ao ressarcimento de despesas efetuadas no desempenho da atividade parlamentar, observados limite mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), vedação de acumulação, apresentação de requerimento, prestação de contas e submissão ao controle interno da Câmara.

O projeto enumera, em seu art. 5º, as despesas suscetíveis de ressarcimento, dentre as quais participação em cursos e eventos, aquisição de livros e periódicos, divulgação da atividade parlamentar com caráter institucional, material de expediente e gráfico, softwares, telefonia e internet, serviços postais, certificados digitais, serviços de

Recebido em 29/05/2026
Cristina
Secretaria - 8h30