CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
029

Ao Expediente p/Leitura
Em 21 OUT 2025
Presidente

MENSAGEM Nº 053, DE 14 DE OUTUBRO DE 2025

Recebido em: 14/10/25
Ás 15:40 h
Mônica Cristina Dias de Oliveira
Diretora Geral CMM
Matrícula: 033

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

PROCESSO N° 12408/2025.

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 12/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização de livros e legislações do município em formato braile nas bibliotecas municipais de Mangaratiba, visando a acessibilidade de pessoas com deficiência visual".

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. e seus dignos Pares para esclarecer o que segue abaixo:

RELATÓRIO.

Trata-se do Projeto de Lei nº 12/2025, que tem por objeto impor ao Poder Executivo municipal a obrigatoriedade de disponibilizar, nas bibliotecas municipais de Mangaratiba, exemplares em Braile de livros de interesse público e da legislação municipal, bem como estabelecer regras de atualização do acervo, promoção do serviço e regimes de parceria para produção de material em Braile. O texto legal determina ainda que "as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário" (art. 5º), e confere ao Executivo prazo de 30 dias para regulamentação (art. 4º).

A presente tem por escopo controlar, de forma preventiva, a constitucionalidade formal e material do ato legislativo, com especial atenção aos limites da competência municipal, à compatibilidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica Municipal e com normas infraconstitucionais pertinentes, bem como aos princípios que regem a administração pública e a gestão orçamentário-financeira.

FUNDAMENTAÇÃO.

I. Da atribuição do Excelentíssimo Prefeito para sancionar ou vetar

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
039

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.*

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 deficiência visual, são temas de relevância e interesse desta municipalidade, tendo normas gerais e diretrizes em esferas legislativas superiores.

Contudo, em que pese a nobreza do tema tratado, há flagrante vício formal de inconstitucionalidade, conforme se verá adiante.

III. Do vício de iniciativa — quadro normativo e jurisprudencial aplicável

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.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

O Supremo Tribunal Federal, no **ARE 878911 RG (Tema 917)**, assentou que não configura vício de iniciativa a lei de origem parlamentar que crie despesa **desde que não altere a estrutura da Administração ou atribuições de seus órgãos, no caso, por todo o projeto de lei, existem comandos diretos acerca da condução da política pública que se pretende implementar, o que invade às atribuições do Chefe do Executivo, autoridade responsável por designar atribuições aos órgãos da administração.**

O PL nº 12/2025 não se limita, pois, a criar simples despesas, o que em certa análise, observados os critérios legais de responsabilidade fiscal seria possível, mas ele **atribui funções concretas a órgãos municipais (bibliotecas)**. Trata-se, pois, de matéria de organização administrativa, expressamente excluída da proteção do Tema 917. Logo, não se aplica a atenuação prevista pelo STF, permanecendo a regra da reserva de iniciativa. Colacionamos a ementa do referido precedente aclarador:

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

É preciso ter em conta 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:*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

(...)

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

Dessa forma, como veremos adiante, ao estabelecer encargos diretamente à Administração Pública Municipal, o projeto adentra esfera de competência reservada ao Executivo, sendo necessário cuidado para que a iniciativa legislativa não infrinja a separação de poderes, tampouco configure vício de iniciativa, nos termos do entendimento consolidado pela jurisprudência e pelo art. 61, §1º, da Constituição Federal, 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.

IV. Violação ao regime orçamentário — art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF

Outro vício relevante é de natureza orçamentário-financeira. O **art. 113 do ADCT** exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada de **estimativa de impacto orçamentário-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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
068

Da mesma forma, o **art. 16 da LC nº 101/2000 (LRF)** impõe como condição de validade a demonstração do impacto e a declaração de compatibilidade com o PPA, LDO e LOA:

> *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 PL em questão prevê obrigações que geram despesas correntes de caráter permanente e continuado — aquisição e reposição de títulos em Braile, conversão de conteúdos, manutenção de oficinas e ações de incentivo e divulgação — **sem ser instruído com qualquer estimativa de impacto financeiro, tampouco com demonstração de adequação orçamentária**.

Tal omissão configura afronta direta ao art. 113 do ADCT e ao art. 16 da LRF, conduzindo à antijuridicidade e inconstitucionalidade material do texto. A jurisprudência do STF e do TCU é firme em reconhecer que a ausência de impacto orçamentário inviabiliza a sanção de normas que criem novas despesas públicas.

V. Da inconstitucionalidade por imposição de prazo para regulamentação

O art. 4.º do PL impõe ao Executivo prazo certo e coercitivo de **30 (trinta) 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. 2.º, 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.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> 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, 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) inexiste 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. 4.º 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. A consequência jurídica é clara: o Chefe do Executivo municipal deve sancionar a lei e vetar o art. 4.º, sobrepondo a necessidade de eficácia normativa ao respeito às fronteiras constitucionais entre os Poderes.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, verifica-se que o **Projeto de Lei nº 12/2025**:

1. incorre em **vício formal de iniciativa**, por atribuir competências órgãos da administração pública, em violação ao art. 61, §1º, II, da CF/88 e art. 71, III, da LOM;

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

2. afronta o **princípio da separação de poderes** (art. 2º, CF/88), por usurpar a prerrogativa do Chefe do Executivo de organizar a Administração;

3. viola o **art. 113 do ADCT** e o **art. 16 da LC nº 101/2000**, por ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação às peças orçamentárias;

4. viola a jurisprudência do STF (ADI 4727/DF) ao **vincular prazo para regulamentação** de Lei.

Diante dessas irregularidades, concluímos pela **inconstitucionalidade formal e material do projeto** e pelo **VETO TOTAL** ao PL nº 12/2025, com base nos arts. 92, IV e 74, §1º da Lei Orgânica Municipal, bem como nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apontados.

Mangaratiba, 14 de outubro de 2025.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito