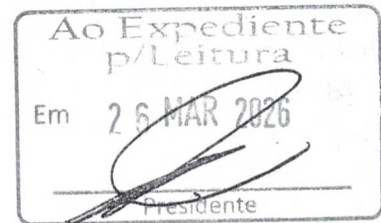




ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



MENSAGEM Nº 011, DE 23 DE MARÇO DE 2026



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

PROCESSO Nº 3742/2026.

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 52/2025.

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 52/2025. AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO DO CENTRO MUNICIPAL DE ESPECIALIDADES RENAIAS E HEMODIÁLISE – CMERH. MATÉRIA QUE TOCA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO, A ESTRUTURA DE ÓRGÃOS E A DEFINIÇÃO DE EQUIPE TÉCNICA. INICIATIVA LEGISLATIVA INCOMPATÍVEL COM A RESERVA CONSTITUCIONAL E ORGÂNICA DO CHEFE DO EXECUTIVO. LEI AUTORIZATIVA QUE NÃO SANEIA VÍCIO DE INICIATIVA NEM PODE SERVIR DE INGERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. INOBSERVÂNCIA DA TÉCNICA LEGISLATIVA DA LC Nº 95/1998. PARECER PELA NECESSIDADE DE **VETO TOTAL** (ART. 92, IV C/C ART. 74, § 1 DA LOMM).

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. para apresentar o Veto Total ao Projeto de Lei nº 52/2025.

RELATÓRIO

Cuida-se do processo administrativo nº 3742/2026, que encaminha o Projeto de Lei nº 52/2025, de iniciativa da Câmara Municipal, por meio do qual se pretende autorizar o Poder Executivo a criar o Centro Municipal de Especialidades Renais e Hemodiálise – CMERH. O art. 1º trata da criação/autorização do centro; o art. 2º define seu objetivo; o art. 2º, § 1º, estabelece os profissionais que devem compor a equipe; e os demais dispositivos apenas desdobram a disciplina normativa da proposta.

*Recebi em 23/03/2026
Anista
Secretaria
- as 14 horas*



A questão posta é a compatibilidade constitucional, legal e orgânica da iniciativa parlamentar, a qual, em juízo técnico-jurídico, recomenda veto total, como será tratado adiante.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Do vício de iniciativa

A Constituição da República consagra a separação e harmonia entre os Poderes no art. 2º e reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis em matérias sensíveis de organização administrativa e de funcionamento da Administração. O Supremo Tribunal Federal tem orientação consolidada no sentido de que a sanção posterior não convalida a usurpação da iniciativa legislativa, e também de que é inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que preveja criação de órgão público e organização administrativa.

No âmbito local, a Lei Orgânica de Mangaratiba é ainda mais explícita: o art. 71, III, reserva ao Prefeito a iniciativa das leis sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública, e o art. 71, IV, faz o mesmo quanto à matéria orçamentária.

No caso concreto, embora o texto se apresente como “*autorizativo*”, o conteúdo normativo ultrapassa a mera autorização genérica e ingressa no campo da conformação administrativa: cria um centro especializado, fixa sua finalidade e define a composição mínima de sua equipe. Isso significa interferência direta na estruturação do serviço, na organização interna da Administração e, por consequência, na esfera de decisão privativa do Executivo.

A jurisprudência do STF distingue hipóteses em que a lei apenas cria despesa sem tratar da estrutura ou atribuição de órgãos, daquelas em que há efetiva intervenção na organização administrativa; o presente projeto está no segundo grupo, o que reforça o vício de iniciativa, a questão é objeto, inclusive de Tema (nº 917) de repercussão geral.

2. Da problemática entre a lei autorizativa, a invasão do Legislativo a decisões administrativas e a violação do princípio da separação de poderes

A chamada lei autorizativa, quando empregada para disciplinar ato típico de gestão administrativa, não passa de expediente formal que não afasta a inconstitucionalidade material. O Legislativo não pode, a pretexto de “autorizar”, substituir-se ao Executivo na definição de conveniência, oportunidade, estruturação de serviço, alocação de recursos e



escolha dos meios de execução da política pública. Assim caminha a Jurisprudência nacional, citamos a seguir primoroso acórdão do Eg. TJSP, que ao julgar Lei municipal do Município de Mauá/SP, assim decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a autorização das escolas da rede pública do ensino fundamental do Município de Mauá, a firmar convênio com empresas privadas e cooperativas para doação de uniforme escolar e dá outras providências.” - No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como a dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo, já que disciplina tema afeto à administração estatal Lesão aos artigos 5º, caput, e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal Eiva que permanece mesmo diante da natureza de “lei autorizativa” Ação julgada procedente. (ADI nº 2299706-40.2020.8.26.0000, oriunda de Mauá/SP, de Relatoria do Des. ALEX ZILENOVSKI)

O marco histórico da discussão acerca da discussão foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. Tendo este resumido 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 3 – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).



A Constituição protege o núcleo de autotutela e direção administrativa do Executivo, e a Lei Orgânica local também preserva essa lógica ao atribuir ao Prefeito a direção superior da Administração e a iniciativa legislativa nas matérias de organização e estrutura dos órgãos.

Aqui, a problematização é agravada porque o projeto não se limita a enunciar uma política pública abstrata; ele entra no desenho do serviço, estabelece o objetivo do CMERH e antecipa o perfil da equipe profissional. Isso significa que o Legislativo, na prática, está a orientar a execução administrativa futura, invadindo a zona de discricionariedade técnica do Executivo e comprometendo a separação de poderes prevista no art. 2º da Constituição e reproduzida, no plano local, pelo art. 10 da Lei Orgânica de Mangaratiba, que proclama a independência e harmonia entre Legislativo e Executivo. A boa intenção da proposta não neutraliza essa invasão, porque a finalidade pública não convalida a forma constitucionalmente inadequada.

3. Da ausência de estudo de impacto do projeto: o que viola o art. 113 do ADCT e o art. 16 da LRF

O art. 113 exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e 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)

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 16, igualmente exige a estimativa do impacto no exercício de início de vigência e nos dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira.

A proposta sob exame, ao criar um centro especializado em hemodiálise e ao definir sua equipe mínima, projeta despesa continuada e potencialmente relevante em pessoal, estrutura física, insumos, contratos e custeio. Nessa hipótese, a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro não é mera irregularidade sanável; é vício que compromete a própria validade do processo legislativo, porque impede a aferição da compatibilidade da iniciativa com o planejamento, a disponibilidade financeira e a responsabilidade fiscal exigida pela Constituição e pela LRF.

4. Do vício formal: descumprimento da LC 95, pois no art. 2º, § 1º os itens desdobrados pelo parágrafo não estão devidamente numerados em incisos



A Lei Complementar nº 95/1998 impõe técnica legislativa de redação clara, precisa e lógica, e determina que os incisos sejam identificados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos. Eis a disposição expressa da referida Lei:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

*II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; **os parágrafos em incisos**, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;*

(...)

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

A solução adotada no art. 2º, § 1º, ao dispor os desdobramentos do parágrafo apenas com travessões, sem a numeração própria dos incisos, afasta-se da disciplina formal exigida para a redação normativa. Trata-se de vício formal de técnica legislativa, que compromete a clareza, a precisão e a ordenação sistemática do texto.

Embora a irregularidade formal, por si só, nem sempre conduza isoladamente à inconstitucionalidade, aqui ela soma-se aos vícios mais graves de iniciativa e de impacto financeiro, revelando uma elaboração normativa incompatível com o padrão mínimo de técnica legislativa exigido para atos que pretendam criar estrutura administrativa, cargos, equipe ou serviço público. O defeito formal, nesse contexto, não é irrelevante: ele evidencia a inadequação da forma legislativa escolhida para matéria de elevada sensibilidade constitucional e administrativa.

5. Do louvável escopo do projeto infelizmente inconciliável com os vícios encontrados

Não há dúvida de que o objetivo material do projeto é louvável. **A saúde é direito de todos e dever do Estado** (art. 196, CRFB/1988), a ser assegurada por políticas sociais e econômicas que reduzam o risco de doença e garantam acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde; a Constituição também trata as ações e serviços de saúde como de relevância pública e organiza o SUS com direção única, atendimento integral e participação da comunidade

Também por isso o tema merece atenção institucional. A própria Lei Orgânica local contempla a saúde como área de competência municipal e a colaboração na formulação e execução das políticas públicas correspondentes. Contudo, a boa finalidade não autoriza o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



afastamento das regras constitucionais de iniciativa, da reserva de administração, da responsabilidade fiscal e da técnica legislativa. O projeto pode até refletir uma demanda social legítima, mas, na forma como apresentado, é juridicamente inconciliável com a Constituição da República, com a Lei Orgânica Municipal e com a Lei Complementar nº 95/1998.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, apresento o veto total ao Projeto de Lei nº 52/2025, com fundamento no art. 92, IV, e art. 74, §1º, da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, por vício formal de iniciativa, por afronta à separação de poderes, por violação ao adequado regime fiscal e por inadequação da técnica legislativa, em que pese o louvável escopo.

Mangaratiba, 23 de março de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito