



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



MENSAGEM Nº 029, DE 28 DE ABRIL DE 2026



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

Recebido em: 29/04/26
Às 15:27 h
mdo

PROCESSO Nº 5474/2026

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI 74/2025

EMENTA: PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE FEIRA LIVRE MUNICIPAL. PREVISÃO DETALHADA DE LOCAL, DIA, HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO, ESTRUTURA OPERACIONAL, FISCALIZAÇÃO, SANÇÕES E RESTRIÇÕES À ATIVIDADE. MATÉRIA QUE INVADIRIA A ESFERA DE ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES (CF, ART. 2º), À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DENTRO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS (CF, ART. 30, I E II), À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. ART. 71, III DA LOMM. IMPOSIÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS SEM PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT E AO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. 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 74/2025, de iniciativa parlamentar que “institui a Feira Livre Municipal de Conceição de Jacareí e dá outras providências”, disciplinando de forma minuciosa a realização da feira no âmbito do Distrito de Conceição de Jacareí, com fixação expressa de dia, horário, local, extensão da via pública a ser ocupada, autorização de instalação de barracas, palco, mesas, cadeiras, sanitários e demais mobiliários urbanos, definição de produtos passíveis de comercialização, regras de fiscalização, sanções administrativas, restrições territoriais à instalação de novas feiras.

Passamos ao exame do caso.

FUNDAMENTAÇÃO.



I. DA ATRIBUIÇÃO DO PREFEITO PARA SANÇÃO OU VETO

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 E DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA LOCAL

A Constituição da República, ao mesmo tempo em que assegura a autonomia dos Municípios, sujeita a produção normativa local aos vetores estruturantes do Estado brasileiro, notadamente ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, bem como às balizas do processo legislativo constitucionalmente delineado.

A autonomia municipal, prevista no art. 18 da Constituição Federal e concretizada, no plano da competência, pelo art. 30, incisos I e II, da Carta da República, não autoriza o Poder Legislativo local a imiscuir-se na esfera típica de gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo. Ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber; contudo, essa competência normativa deve ser exercida dentro dos limites impostos pela Constituição e pela repartição funcional das atribuições estatais.

No caso vertente, embora a temática da feira livre possa, em tese, tangenciar interesse local e matéria cultural, econômica e urbanística, o conteúdo concreto do projeto ultrapassa em muito a abstração normativa e **adentra o terreno da execução administrativa**, da organização do uso de bem público, da disciplinaridade operacional do serviço público e da definição de atos materiais e administrativos de gestão, matérias estas cuja condução compete ao Poder Executivo.

A ingerência do Legislativo municipal, ao fixar minuciosamente como, quando e onde a feira deverá funcionar, não traduz mera opção legislativa abstrata; antes, traduz inequívoca substituição do administrador na tomada de decisão concreta, com supressão de margem de conveniência e oportunidade própria da Administração Pública.

III. DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA À LUZ DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA E DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL (ART. 71, III DA LOMM)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



A Lei Orgânica do Município de Mangaratiba estabelece, em seu art. 71, III, que são de iniciativa do Prefeito as leis que “disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública.”

Tal comando local, em perfeita sintonia com o desenho constitucional da separação dos Poderes, reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa das proposições que repercutam sobre a conformação, a organização e o funcionamento da Administração Municipal. Essa reserva de iniciativa não se destina apenas à criação formal de órgãos, mas também alcança os diplomas que, na substância, imponham ao Executivo deveres de gestão, organização, execução, distribuição de recursos humanos e materiais, definição de rotinas administrativas ou adoção de providências materiais cuja implementação dependa de juízo administrativo próprio.

Ainda por simetria, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, especialmente nas alíneas “b” e “e”, evidencia a lógica de reserva de iniciativa para matérias que dizem respeito à organização administrativa e à atuação interna da Administração Pública.

No caso específico do projeto em exame, a iniciativa parlamentar incorre em vício formal porque legisla sobre conteúdo que reclama decisão prévia do Poder Executivo: a criação de estrutura operacional de feira pública, a disciplina do uso de espaço urbano, a imposição de rotinas de fiscalização e controle, a delimitação de permissões de uso e a fixação de sanções administrativas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), assentou que a lei de iniciativa parlamentar não é inconstitucional apenas porque cria despesa, desde que não disponha sobre estrutura da administração, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

Ocorre que o presente projeto não se limita a produzir efeito abstrato de despesa. Ele avança para o núcleo da organização administrativa, impondo ao Executivo verdadeira “modelagem operacional” da feira.

IV. DA INDEVIDA SUPRESSÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO, COM IMPOSIÇÃO DE LOCAL, DIA E HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO

Um dos aspectos mais problemáticos do projeto consiste em retirar do Poder Público Municipal, por via legislativa, a possibilidade de definir, de acordo com critérios técnicos, urbanísticos, sanitários, de mobilidade, de segurança e de conveniência administrativa, o local, o dia e o horário de funcionamento da feira.

O texto proposto não se limita a autorizar ou a fomentar a realização de uma feira livre em termos genéricos. Ele determina, com precisão exauriente, que a feira ocorrerá aos domingos, das 07h às 15h, em trecho específico da Rua Antônio Alves de Oliveira, iniciando-se na altura do número 16 e encerrando-se no número 166. Além disso, estabelece a colocação de barracas, palco para apresentações artísticas e musicais, mesas, cadeiras, sanitários e outros mobiliários urbanos, tudo de modo imperativo.

Essa minudência legislativa invade a esfera da gestão administrativa, pois a escolha do local de instalação de equipamento ou evento público, a definição de seu horário de funcionamento, a avaliação de impacto viário, a compatibilização com o ordenamento urbano, o exame de segurança pública, a adequação sanitária, a necessidade de limpeza urbana e a disponibilidade de estrutura material são providências tipicamente



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



administrativas, cuja implementação compete ao Chefe do Executivo e aos órgãos técnicos sob sua direção.

Ao impor tais elementos, o projeto não apenas regula; ele substitui a Administração. E quando a lei passa a dizer ao Executivo não apenas o que fazer em termos gerais, mas exatamente como, onde, quando e em que extensão territorial fazê-lo, há indevida compressão do espaço de discricionariedade administrativa, com ofensa à separação de Poderes e à reserva de administração.

Mais problemático ainda: o projeto cria restrições apriorísticas à própria política pública municipal ao proibir a criação de nova feira em raio de um quilômetro de feira já existente, salvo hipóteses específicas. Tal comando interfere diretamente na política urbana, na ordenação do uso do solo, no ordenamento do comércio ambulante e na gestão do espaço público, áreas em que o Executivo deve poder atuar com maleabilidade técnica e administrativa.

Portanto, a disciplina contida no projeto não respeita o campo próprio da norma geral; ela o extrapola, convertendo-se em verdadeiro ato de administração legislada, prática incompatível com o regime constitucional brasileiro.

V. DA IMPOSIÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AFRONTA AO ART. 113 DO ADCT E AO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O projeto em análise também encerra nítida potencialidade de incremento de despesa pública. A criação e manutenção de feira livre municipal, especialmente nos moldes descritos, pode demandar custos com demarcação e sinalização do espaço, instalação e manutenção de barracas, disponibilização de palco, mesas, cadeiras, sanitários públicos ou móveis, fiscalização sanitária, limpeza urbana, coleta de resíduos, eventual reforço de segurança, ordenamento do trânsito e atendimento administrativo aos permissionários.

A Constituição Federal, por força do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim determina:

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 mesmo sentido, o **art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira.

O projeto em exame não traz esse necessário lastro técnico-fiscal. Não há demonstração do custo de implantação da feira, dos dispêndios permanentes de manutenção e fiscalização, da projeção de encargos decorrentes da disponibilização de estruturas físicas e sanitárias, nem da compatibilidade concreta com o planejamento orçamentário do Município.

Assim, a proposição vulnera frontalmente o art. 113 do ADCT e o art. 16 da LRF, pois institui política pública potencialmente onerosa sem o indispensável suporte de estimativa de impacto, circunstância que, por si, já recomenda o veto integral do texto.

X



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



CONCLUSÃO

Diante do exposto, embora o Projeto de Lei revele finalidade social legítima, verifica-se a ocorrência de vícios insanáveis, notadamente a violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo quanto a decisão administrativa de execução da política pública enunciada, bem como por ausência de cumprimento aos requisitos do art. 113, ADCT e art. 16 da LC 101/2000.

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, 28 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito