



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



MENSAGEM Nº 058, DE 14 DE OUTUBRO DE 2025

A Sua Excelência o Senhor

NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS

Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba

Recebido em: 14/10/25
As 15:40 h

Mônica Cristina Dias de Oliveira
Diretora Ger. da CMI
Matrícula: 033

PROCESSO Nº 12409/2025.

Assunto: Veto Parcial ao **ART. 4º E AO §2º DO ART. 1º** do Projeto de Lei nº 29/2025, que “ESTABELECE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE DEPRE DAM PATRIMÔNIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. para apresentar o Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 29/2025.

RELATÓRIO.

Trata-se de viabilidade da sanção do Projeto de Lei nº 29/2025, aprovado pela Câmara Municipal de Mangaratiba, que disciplina sanções administrativas — de ordem patrimonial e impeditiva de vínculo com a Administração Pública — dirigidas a pessoas físicas e jurídicas responsabilizadas por atos de depredação de bens públicos municipais, prevendo, em síntese: (i) vedação de nomeação, contratação ou prestação de serviços no âmbito da administração pública municipal, por cinco anos, a quem tenha sido responsabilizado por depredação (art. 1.º e seus §§); (ii) multa equivalente a cinco vezes o valor de reposição, reparo ou reconstrução do bem danificado, segundo laudo técnico da administração (art. 2.º); (iii) destinação das multas ao Fundo Municipal de Conservação e Manutenção do Patrimônio Público, ou, na sua ausência, à Secretaria competente (art. 3.º); (iv) imposição ao Poder Executivo do dever de regulamentar a lei “no prazo de até 60 (sessenta) dias” (art. 4.º); (v) entrada em vigor na data da publicação (art. 5.º).

Instado a proferir parecer, cabe examinar a compatibilidade do Projeto com o texto constitucional e infraconstitucional, bem como com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (notadamente ADI 4.727/DF), e os dispositivos da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba aduzidos nos autos.

FUNDAMENTAÇÃO.

I. Da atribuição do Excelentíssimo Prefeito para sancionar ou vetar



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



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 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.

A competência legislativa municipal, à luz do **art. 30, I e II, da CF**, abrange a matéria atinente à proteção do patrimônio público local e à regulamentação de condutas que afetem interesses estritamente municipais. O Projeto de Lei nº 29/2025 insere-se, portanto, dentro do espaço de competência do Município para disciplinar, em âmbito local, medidas administrativas destinadas a prevenir e reparar danos ao seu patrimônio, bem como a condicionar e regulamentar as relações jurídicas entre particulares e a Administração local (vedação de contratações e restrição temporária de vínculos). Tal prerrogativa encontra



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



respaldo, ademais, nos princípios constitucionais da preservação do erário e da eficiência administrativa (art. 37, CF).

A Lei Orgânica Municipal, em seus preceitos sobre organização administrativa e proteção do patrimônio público (conforme documentos juntados), complementa o respaldo legal para a atuação normativa municipal, desde que a norma se harmonize com as garantias constitucionais e com o regime jurídico constitucional.

III. Dos princípios constitucionais aplicáveis (legalidade, devido processo, proporcionalidade, impessoalidade e eficiência)

A disciplina prevista no Projeto de Lei circunscreve-se diretamente aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, e ao direito fundamental à tutela jurisdicional e às garantias do devido processo legal material e formal (art. 5º, incisos LIV e LV, CF — “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”; “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados (...) são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”).

Assim, a previsão de vedação de contratação/nomeação e de imposição de multa administrativa é potencialmente compatível com o ordenamento constitucional visto haver: (i) previsão legal, transparente e motivada (escopo do PL, sanções claras e antevistas e motivação para as sanções); (ii) observância aos direitos de ampla defesa e contraditório (decorrência do Direito Constitucional); (iii) seja respeitado o princípio da proporcionalidade (art. 2º do PL); e (iv) ocorra delimitação temporal e espacial da sanção, o que o Projeto faz ao vincular as sanções a fatos ocorridos após sua vigência (art. 1º, §3º, PL) e ao estipular prazo de 5 (cinco) anos (Art. 1º, §1º, PL).

Importante ressaltar que o Projeto já buscou mitigar risco de retroatividade ao afirmar, no §3º do art. 1º, que “*esta sanção administrativa aplica-se apenas a atos praticados após a entrada em vigor desta Lei, não se aplicando retroativamente a fatos anteriores*”. Tal disposição evidencia sensibilidade constitucional e reforça a compatibilidade formal com o princípio da segurança jurídica.

IV. Da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção temporal e pecuniária

Ao impor vedação de cinco anos para exercício de vínculo com a Administração (art. 1º, §1º, PL) e multa de cinco vezes o valor de reposição/reparo (art. 2º, PL), o legislador local adotou medida severa, mas não evidentemente desproporcional, porquanto a multa será calculada com base no valor do próprio dano, aferido por laudo técnico emitido por órgão competente — o que dependerá de regulamentação pelo chefe do Poder Executivo — desde que a aplicação da penalidade observe critérios de individualização, motivação e proporcionalidade na sua fase sancionatória.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



O controle de proporcionalidade exige que a Administração, ao aplicar a pena, ateste a necessidade e adequação da medida em face da gravidade do dano, do grau de culpabilidade e do caráter reiterado ou não do ilícito. Tais critérios de dosimetria devem constar do procedimento administrativo que culminar na responsabilização (com vistas ao respeito ao art. 37 da CF e aos princípios da motivação e da razoabilidade).

V. Da responsabilidade das pessoas jurídicas e extensão subjetiva da sanção (art. 1º, II do PL)

A extensão da sanção às pessoas jurídicas cujos sócios ou administradores tenham sido responsabilizados, ou à própria pessoa jurídica quando a sua atuação direta tenha causado o dano, encontra sólido amparo no ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, o princípio da responsabilização objetiva do ente coletivo está em consonância com o princípio da proteção do erário e da eficácia da tutela reparatória: enquanto o art. 927 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) impõe a obrigação de reparar o dano causado por ato ilícito, o art. 37, §6.º, da Constituição Federal prevê expressão normativa correlata ao responsabilizar objetivamente entidades públicas e prestadoras de serviços públicos pelos danos causados por seus agentes, assegurando, ainda, o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

Do ponto de vista lógico-jurídico, a imputação de sanção à pessoa jurídica ou a seus representantes se revela coerente com os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência e da proteção ao patrimônio público (arts. 37 e 30, CF) e, simultaneamente, com as garantias do devido processo legal e do contraditório (art. 5.º, inc. LV, CF). Tal medida não constitui mera punição, mas instrumento de eficácia da norma reparatória — evitando que a titularidade formal da atividade empresarial sirva de escudo à impunidade — e promove a prevenção de novos ilícitos, na medida em que alcança tanto o ator material quanto o ente coletivo que se beneficiou ou se utilizou de estruturas gerenciais para a prática do dano.

Naturalmente, a aplicação dessa responsabilização exige individualização probatória e observância estrita das garantias processuais, sob pena de atropelo de direitos fundamentais; porém, quando comprovados atos dos representantes no exercício de funções que ocasionaram o dano ou quando caracterizado abuso da personalidade jurídica, a repercussão sancionatória sobre a pessoa jurídica mostra-se juridicamente legítima e funcionalmente necessária à tutela do interesse público.

VI. Do VETO — vício formal contido no art. 4.º — inconstitucionalidade por imposição de prazo para regulamentação

O tópico determinante é o art. 4.º, que impõe ao Executivo prazo certo e coercitivo de **60 (sessenta) 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



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.

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) inexistente 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



deve sancionar a lei e vetar o art. 4.º, sobrepondo a necessidade de eficácia normativa ao respeito às fronteiras constitucionais entre os Poderes.

VII. Da possibilidade de regulamentação pelo Chefe do Executivo municipal, não obstante o veto ao art. 4.º (regulamentação por simetria normativa)

Em que pese a necessidade de veto ao art. 4.º do Projeto — em razão da inconstitucionalidade da fixação legislativa de prazo vinculante para regulamentação (ADI 4.727/DF) — não se afasta, por outro lado, a faculdade e o dever do Chefe do Poder Executivo municipal de editar os atos regulamentares necessários à efetiva execução da lei sancionada. Tal prerrogativa encontra sustentação constitucional e normativa: de um lado, o **art. 84, inciso II, da Constituição Federal**, ao reconhecer a atribuição do Chefe do Poder Executivo quanto à direção superior da Administração Pública e à definição, por critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legais, consolida a ideia segundo a qual compete ao titular do Executivo a disciplina infralegal destinada a dar efetividade às leis; de outro lado, o **art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal**, ao conferir ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar a Administração, legitima a atuação normativa local — a qual deve ser operacionalizada pelo Executivo municipal. Ademais, os princípios constitucionais insculpidos no **art. 37 da CF** (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) impõem que a atividade regulamentar do Prefeito se subordine à finalidade pública e ao devido processo administrativo, com vistas a garantir eficácia e observância de direitos.

Por simetria normativa e em consonância com a **Lei Orgânica do Município de Mangaratiba**, o Prefeito dispõe, portanto, de competência para expedir decretos e atos administrativos regulamentares que operacionalizem as sanções e procedimentos previstos nos arts. 1.º a 3.º e 5.º, sem que isso importe em usurpação da competência legislativa: o veto ao art. 4.º apenas afasta a imposição, pelo Legislativo, de prazo fatal para a edição da norma regulamentadora, mas não veda que o Executivo, no pleno exercício de sua função normativa e de direção da Administração (art. 84, II, CF, por analogia), discipline matéria sobretudo técnica — como critérios periciais, rito procedimental administrativo, garantias de ampla defesa e mecanismos orçamentários para destinação dos valores arrecadados — respeitando sempre os limites constitucionais (arts. 2.º, 5.º e 37, CF), o texto da Constituição Estadual e as atribuições previstas na Lei Orgânica municipal.

VIII. Do VETO ao § 2º do Artigo 1º do PL por manifesta desproporcionalidade e incompatibilidade normativa com o ordenamento

O § 2º do Art. 1º do Projeto, ao abarcar “qualquer tipo de vínculo com o poder público municipal, incluindo ... inscrições em concursos públicos”, extrapola a sanção prevista no próprio caput do art. 1º — que expressamente veda **nomeação, contratação ou prestação de serviços** — ao atingir atos meramente preparatórios e neutros como a simples inscrição em concurso. Tal extensão configura medida de caráter eminentemente impeditivo e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



antecipatório, que acarreta restrição severa ao acesso ao serviço público sem motivo racionalmente conectado à proteção imediata do patrimônio municipal, porquanto, a simples inscrição, não acarreta necessariamente em posterior nomeação e formação de vínculo com a administração pública. Na verdade, os requisitos devem ser apurados no momento da nomeação, por medida de proporcionalidade.

A Constituição Federal impõe limites a medidas do poder público: o princípio da legalidade e da proporcionalidade (art. 37, caput), o direito à igualdade (art. 5º, caput), os valores constitucionais do trabalho e da livre iniciativa e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e IV) e a garantia do devido processo (art. 5º, LV). Impedir a mera inscrição, quando não há qualquer vínculo jurídico efetivo com a Administração nem exposição imediata do erário, revela descompasso entre meio e fim e afronta a exigência constitucional de que restrições de direitos sejam adequadas, necessárias e proporcionais.

Do ponto de vista lógico-jurídico, a vedação ampla e indistinta consubstanciada no § 2º incorre em dois vícios decisivos que autorizam o veto: (i) **desproporcionalidade** — a medida não satisfaz o critério da menor onerosidade aos direitos individuais para alcançar a finalidade pública, porquanto a inscrição em concurso constitui ato preparatório desprovido de contato com o patrimônio público; (ii) **incongruência normativa** — o parágrafo introduz sanção mais gravosa e de natureza diversa daquela prevista no caput, atentando contra a necessária previsão legal clara e congruente de limitações ao exercício de direitos. Em face disso, e em observância estrita aos arts. 1º (fundamentos da República), 5º e 37 da Constituição Federal, revela-se imprescindível o **veto ao § 2º**, por ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade, da legalidade e da dignidade da pessoa humana, bem como por reatar a coerência entre o caput e seus parágrafos, preservando-se o direito de acesso a concurso público regulado pelo art. 37, II, da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e em estrita observância à Constituição da República Federativa do Brasil, à Lei Orgânica do Município de Mangaratiba e à jurisprudência superior (notadamente o ADI 4.727/DF/STF), decidimos pelo **VETO PARCIAL do Projeto de Lei nº 29/2025, nos termos do artigo 92, III da LOM**, na seguinte forma:

1. **Sanção do Projeto de Lei nº 29/2025**, relativamente aos arts. 1º (§1 e § 3º), 2º, 3º e 5º, por adequação ao âmbito competencial municipal (art. 30, CF), por atender à finalidade pública legítima de proteção do patrimônio municipal e por não ferir, em princípio, as garantias constitucionais quando corretamente aplicada (observância do devido processo, do contraditório e da ampla defesa — art. 5º, LV, CF; respeito à proporcionalidade e à motivação — art. 37, CF). A aplicação das sanções deverá ocorrer mediante processo administrativo com plena observância das garantias constitucionais e dos princípios da motivação e da proporcionalidade e com



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



possibilidade de controle jurisdicional;

2. **Veto ao art. 4.º**, por vício formal de inconstitucionalidade consistente na imposição, pelo Poder Legislativo, de prazo certo e coercitivo para regulamentação pelo Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 2.º da Constituição Federal e à jurisprudência do STF na ADI 4.727/DF. Tal providência é necessária para obstar controle indevido das prerrogativas executivas e para preservar o equilíbrio constitutivo entre os Poderes, ressalvada a prerrogativa do Prefeito Municipal em regulamentar a aplicação das leis;

3. **Veto ao §2º do art. 1º**, por ausência de proporcionalidade e incongruência com a própria disposição ao caput do art. 1º do PL.

Por todo o exposto, o exercício do poder de **VETO AO ART. 4º E AO §2º DO ART. 1º DO PL 29/2025 (ART. 92,III DA LOM)** revela-se como medida juridicamente necessária e adequada para preservação da legalidade, da separação dos Poderes, da ordem financeira e orçamentária municipal e dos direitos fundamentais e princípios constitucionais mencionados.

Mangaratiba, 14 de outubro de 2025.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito