



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



MENSAGEM Nº 019, DE 16 DE ABRIL DE 2026

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

Recebido em: 17/04/26
Às 11:45 h

mcd
Mônica Cristina Dias de Oliveira
Diretora Geral - CMI4
Matrícula: 032

PROCESSO Nº 5191/2026

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 78/2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI MUNICIPAL QUE TENTA DISCIPLINAR A FABRICAÇÃO, O ARMAZENAMENTO, A DISTRIBUIÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO DE BEBIDAS ADULTERADAS OU FALSIFICADAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. EXAURIMENTO DA MATÉRIA PELO SISTEMA FEDERAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DE REPRESSÃO PENAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E CRIMINAL. USURPAÇÃO DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL QUANTO À ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA À LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998, NOTADAMENTE QUANTO À NUMERAÇÃO DOS ARTIGOS E À TÉCNICA LEGISLATIVA. DESPROPORCIONALIDADE SANCTIONATÓRIA. PARECER PELO VETO TOTAL, NOS TERMOS DO ART. 92, IV E ART. 74, § 1º e § 3º DA LOMM.

RELATÓRIO.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a proibição e punição à fabricação, armazenamento, distribuição e comercialização de bebidas adulteradas, falsificadas ou em desacordo com as normas sanitárias no Município de Mangaratiba e dá outras providências”.

O texto prevê conceitos próprios de bebida adulterada, institui sanções administrativas, disciplina responsabilidade civil por danos à saúde, atribui competências à Vigilância Sanitária municipal, fixa prazo para regulamentação pelo Poder Executivo e estabelece regras de técnica legislativa e numeração de artigos que, desde logo, ostentam manifesta impropriedade formal.



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;

II. Da inconstitucionalidade material do objeto legislado

O núcleo normativo do projeto revela indevida sobreposição a um sistema jurídico federal já densamente estruturado. A defesa e proteção da saúde quanto a alimentos e bebidas já se acham reguladas em âmbito nacional pelo Decreto-Lei nº 986/1969; as infrações à legislação sanitária federal são disciplinadas pela Lei nº 6.437/1977; a tutela das relações de consumo é objeto da Lei nº 8.078/1990; e os crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo já possuem repressão penal na Lei nº 8.137/1990.

Em tal quadro, a pretensão municipal não supre lacuna normativa local, mas replica e fragmenta disciplina federal já existente, com evidente risco de conflito, redundância e desarmonia sistêmica. A Constituição, ademais, reserva à União a competência privativa para legislar sobre direito civil e criminal, o que impede a proliferação, no plano municipal, de um regime sancionatório paralelo para matéria já exaurida no plano federal.

É verdade que ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Contudo, essa competência suplementar não autoriza a criação de um microssistema normativo autônomo e punitivo sobre matéria já exaustivamente tratada pela União, sobretudo quando o próprio objeto do projeto remete a institutos, conceitos e sanções de índole sanitária, consumerista e penal já positivados em legislação federal. Nessa perspectiva, o projeto excede, em muito, o espaço de complementação normativa constitucionalmente deferido ao ente local.

III. Do art. 2º e da impropriedade conceitual de “bebida adulterada”



O art. 2º incorre em vício técnico-substantivo ao pretender definir “bebida adulterada” mediante enunciados que não guardam necessária identidade lógica com o próprio conceito que se busca tipificar.

Os incisos III e IV, em especial, não descrevem adulteração em sentido estrito, mas hipóteses de ausência de registro sanitário ou de inspeção exigida por lei e de validade vencida ou armazenamento inadequado, veja-se:

III — não possuir registro sanitário ou de inspeção exigido por lei;

IV — tiver validade vencida ou armazenamento em condições inadequadas conservação do produto.

Há, pois, confusão entre adulteração, irregularidade documental, vício de conservação e infração sanitária, o que compromete a precisão normativa e abre espaço para aplicação expansiva e arbitrária da lei.

A Lei Complementar nº 95/1998 exige que as disposições normativas sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. O projeto, em vez de observar esse rigor, converte categorias heterogêneas em uma mesma rubrica conceitual, em nítida desconformidade com a técnica legislativa exigida pelo ordenamento.

IV. Do art. 3º e da desproporcionalidade da multa por produto – Princípio do não confisco

O art. 3º, inciso I, ao prever multa de R\$ 5.000,00 a R\$ 10.000,00 por produto irregular apreendido, revela sanção de inegável severidade, agravada pelo fato de incidir unitariamente sobre cada item. A consequência prática é potencialmente **confiscatória** em casos de apreensão de múltiplas unidades, especialmente em pequenos estabelecimentos, sem qualquer calibragem objetiva que preserve proporcionalidade entre a infração, o dano concreto e a capacidade econômica do autuado.

A Constituição assegura o devido processo legal, do qual derivam, em sua dimensão substancial, os postulados da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**. Um regime sancionatório que multiplica penalidade expressiva por cada unidade apreendida, sem suficiente gradação normativa, rompe o equilíbrio entre repressão administrativa e gravidade da conduta.

V. Do art. 4º e da invasão da competência privativa da União em matéria de direito civil



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



O art. 4º, ao impor que o estabelecimento infrator responda civilmente pelos prejuízos causados e possa ser compelido a custear tratamento médico, hospitalar e farmacêutico da vítima, além de disciplinar indenização a dependentes em caso de óbito, transpõe o campo da mera fiscalização administrativa e ingressa, com inequívoco protagonismo, no domínio do direito civil.

Não se trata de simples medida administrativa acessória, mas de verdadeira modelagem legislativa de responsabilidade civil e reparação de danos, matéria cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

O Município não pode, a pretexto de tutelar a saúde local, instituir regime civil autônomo, com regras próprias de extensão obrigacional e indenizatória, sob pena de manifesta usurpação de competência constitucionalmente reservada.

VI. Do art. 5º e da usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo

O art. 5º atribui à Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde a responsabilidade pela fiscalização e pela aplicação das penalidades previstas na lei, “no exercício de suas atribuições legais já estabelecidas”. A aparente neutralidade da redação não apaga o vício de origem: o diploma, por iniciativa parlamentar, redefine o alcance funcional de órgão integrante da estrutura administrativa municipal, com evidente repercussão sobre a organização e as atribuições da Administração.

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, de nº 917, asseverou que: “*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)*”.

A própria legislação municipal, estabelece as matérias cuja iniciativa é exclusiva do prefeito, é o que dispõe a LOMM, vide:

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;



Em termos dogmáticos, não é dado ao legislador municipal substituir-se ao administrador para fixar o modo de prestação, a disciplina operacional e a dinâmica interna dos serviços públicos, sob pena de quebra da separação funcional dos Poderes.

VII. Da inconstitucionalidade por imposição de prazo para regulamentação (art. 13 do PL)

O art. 13º (13) do PL 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 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:**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.727 DISTRITO FEDERAL - RELATOR :MIN. EDSON FACHIN

ACÇÃO 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. 8.º do Projeto revela vício de inconstitucionalidade formal, pois o Legislativo não pode submeter o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Executivo a prazo fatal para regulamentar, sob pena de violação do pacto constitucional de repartição de competências.

VIII. Da inobservância da Lei Complementar nº 95/1998 quanto à numeração e à técnica legislativa

O projeto também desrespeita frontalmente a Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece que a unidade básica de articulação é o artigo, identificado pela abreviatura "Art.", com numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste.

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;

O texto examinado possui vício de técnica legislativa, vez que do art. 1º ao 14º adotou-se numeração ordinal, quando, pela estrita legalidade, do art. 10 em diante, dever-se-ia adotar numeração cardinal.

A técnica legislativa não constitui ornamento estético, mas condição de validade formal mínima do ato normativo, pois a lei há de ser clara, precisa e logicamente ordenada. Quando o próprio corpo normativo já nasce em descompasso com esses cânones elementares, a higidez do texto fica irremediavelmente abalada.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo pela existência de vícios materiais e formais relevantes, insanáveis no presente estado do texto, especialmente pela extrapolação da competência municipal, pela invasão de matéria reservada à União, pela usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pela desproporcionalidade sancionatória e pela inobservância da Lei Complementar nº 95/1998. Por tais fundamentos, declaro **VETO TOTAL** do Projeto de Lei em exame, com fundamento no **art. 92, IV e art. 74 da LOMM**.

Atenciosamente,

Mangaratiba, 16 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito