



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



MENSAGEM N.º 010, DE 8 DE MAIO DE 2025



OFÍCIO/PRES/Nº 72/2025

Processo Administrativo Nº 5347/2025

Autoria: Vereador Mair Araújo Bichara

Projeto de Lei nº 15/2025

Ementa: “DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO ARTIGO 1º E 3º DA LEI Nº 22, DE 02 DE AGOSTO DE 1996 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Mair Araújo Bichara, que propõe alterações nos artigos 1º e 3º da Lei nº 22, de 02 de agosto de 1996, a qual disciplina o uso da orla marítima, praias e calçadões deste município, estabelecendo normas para a utilização desses espaços públicos.

A proposição legislativa em questão visa, em tese, garantir o turismo consciente e sustentável em todo nosso litoral, buscando um equilíbrio entre o direito ao lazer, a preservação ambiental e o ordenamento urbano.

Contudo, a análise detida do texto revela pontos que merecem atenção especial, notadamente no que tange ao artigo 2º do projeto de lei, que versa sobre a devolução de materiais apreendidos mediante o pagamento de multa e a apresentação da respectiva nota fiscal do material recolhido. A presente análise visa fornecer subsídios técnicos para uma decisão informada sobre a conveniência e legalidade da aprovação do referido projeto.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Em suma, o projeto de lei em análise, apesar de apresentar boas intenções ao buscar garantir o turismo consciente e sustentável em todo o litoral, contém dispositivos que merecem ser cuidadosamente reavaliados. A restrição excessiva à comprovação da propriedade por meio da exigência exclusiva da nota fiscal, e a delegação indevida da competência para a sua regulamentação da multa ao Poder Executivo são vícios que podem comprometer a sua validade jurídica e a sua eficácia social.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise meritória debruça-se sobre a proposição legislativa em apreço, notadamente no que tange à exigência de apresentação exclusiva de nota fiscal para a restituição de bens apreendidos.

Tal condição, *a priori*, revela-se como uma imposição desproporcional, com potencial para ferir o direito fundamental à propriedade, além de outros princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio.

A exigência irrestrita da nota fiscal como único meio de comprovação da propriedade, afigura-se como uma barreira intransponível para uma parcela significativa da população, especialmente aqueles que, por razões diversas, não possuem acesso facilitado à emissão de tal documento. Transações informais, aquisições de bens de pequeno valor e outras situações cotidianas podem não ser acompanhadas da emissão de nota fiscal, o que não significa que a posse ou propriedade do bem seja ilegítima.

Ao impor tal restrição, a proposição legislativa ignora a realidade social e econômica do país, criando um obstáculo desproporcional ao exercício do direito de propriedade. Tal medida, ao inviabilizar a comprovação da titularidade por outros meios legítimos, como contratos, recibos, declarações, testemunhos ou até mesmo a prova pericial, desconsidera a vasta gama de situações em que a nota fiscal não é o documento mais adequado ou disponível para atestar a propriedade de um bem.

A legislação, ao buscar regular o uso da orla marítima, praias e calçadões, deve fazê-lo de forma a não criar entraves desnecessários ao exercício de direitos fundamentais. A exigência de apresentação exclusiva de nota fiscal para a restituição de bens apreendidos, ao restringir o direito de propriedade, extrapola os limites da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



razoabilidade e proporcionalidade, configurando-se, portanto, passível de questionamento judicial.

A interpretação e aplicação das normas devem sempre buscar o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais, evitando-se a criação de obstáculos desproporcionais ao exercício de direitos fundamentais.

Da Liberdade Probatória

A ordem jurídica brasileira, em consonância com os princípios da ampla defesa e do contraditório, assegura aos indivíduos o direito de produzir prova por todos os meios legalmente admitidos.

A exigência de apresentação exclusiva de nota fiscal para comprovação de propriedade, contida na proposição legislativa em análise, afronta o princípio da liberdade probatória, restringindo indevidamente o direito do indivíduo de demonstrar a legitimidade de sua posse ou propriedade por outros meios idôneos.

O artigo 369 do Código de Processo Civil é claro ao dispor que as partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

A jurisprudência pátria tem reiteradamente reconhecido a validade de outros documentos e elementos de prova para fins de comprovação da propriedade de bens móveis e imóveis, tais como contratos, recibos, declarações, testemunhos e até mesmo a prova pericial.

Impor a nota fiscal como condição *sine qua non* para a restituição de bens apreendido representa um excesso de formalismo que não se coaduna com os Princípios da Razoabilidade e da Eficiência que devem nortear a atuação da Administração Pública. A busca pela verdade real, em detrimento de formalidades excessivas, deve ser o norte da atuação administrativa, especialmente quando se tratar de direitos fundamentais, como o direito de propriedade.

A Administração Pública, ao exercer seu poder de polícia, deve fazê-lo de forma a não restringir indevidamente os direitos dos cidadãos. A exigência de apresentação exclusiva de nota fiscal para a restituição de bens apreendidos, ao criar um obstáculo desproporcional ao exercício do direito de propriedade e ao princípio da ampla defesa,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



revela-se como uma medida excessivamente formalista e, portanto, passível de questionamento judicial.

A atuação administrativa deve sempre buscar o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais, evitando-se a criação de entraves desnecessários ao exercício de direitos fundamentais.

Da Nulidade da Imposição de Multas por Decreto e da Inconstitucionalidade da Delegação ao Executivo

A análise do art. 2º do Projeto de Lei revela uma improriedade jurídica, consubstanciada na delegação ao Poder Executivo, por meio de decreto, da competência para definir o valor e os critérios de aplicação de multas. Tal delegação, a toda evidência, afronta o princípio da legalidade tributária, um dos pilares do sistema tributário brasileiro, e o princípio da separação de poderes, ambos consagrados na Constituição Federal.

É importante destacar que o Direito Administrativo e o Direito Tributário mantêm uma relação de estreita vinculação normativa e principiológica, conforme reconhece a doutrina majoritária. O Direito Tributário é frequentemente compreendido como um sub-ramo do Direito Administrativo, sobretudo no que diz respeito à cobrança de créditos e aplicação de penalidades pecuniárias.

Essa conexão entre os dois ramos do direito impõe a observância de princípios constitucionais comuns, em especial o princípio da legalidade, previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributos sem que haja lei que o estabeleça.

Ainda que a multa prevista no projeto de lei tenha natureza administrativa e não se confunda com tributo em sentido técnico, sua imposição, por constituir sanção pecuniária imposta pelo Estado, está submetida aos mesmos princípios estruturantes, como o da legalidade estrita.

Permitir que o Executivo defina, por decreto, os valores e critérios de aplicação da multa, como propõe o artigo 2º do projeto, implica transgressão a esse princípio, abrindo espaço para arbitrariedades, e violação dos direitos fundamentais dos administrados.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Tal prática compromete a segurança jurídica, expondo o cidadão a um poder discricionário da Administração Pública, sem a devida participação e controle do Poder Legislativo. A instituição de multas, por sua natureza sancionatória e por seus impactos financeiros sobre os cidadãos, exige a máxima transparência e previsibilidade, o que somente pode ser garantido por meio de lei em sentido estrito, aprovada pelo Poder Legislativo.

III – TEMPESTIVIDADE

O Art. 74, § 1º da Lei Orgânica do Município estabelece que o prazo para a manifestação do chefe do Executivo, em caso de voto total ou parcial, é de 15 (quinze) dias úteis a partir do recebimento da matéria.

Considerando que o projeto de lei foi recebido em 11 de abril de 2025, e que o presente voto está sendo formalizado na presente data verifica-se que o ato ocorre dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestivo.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base no art. 74, §1º e art. 92, inciso IV da Lei Orgânica do Município, opino pelo **VETO PARCIAL**, no que tange o art. 2º do Projeto de Lei apresentado, a fim de garantir sua conformidade constitucional e legal, preservando os direitos fundamentais dos cidadãos e o equilíbrio entre os poderes.

Mangaratiba, 8 de maio de 2025.

LUIZ CLÁUDIO DE SOUZA RIBEIRO
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor
Vereador **NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS**
Presidente da Câmara Municipal de
Mangaratiba – RJ.