



**PODER EXECUTIVO  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
Gabinete do Prefeito**



CAMARA MUNICIPAL DE VILHENA  
DIRETORIA LEGISLATIVA

Data 24 / 07 / 2025

Hora 08:14

*Maricane Bellei*

**MENSAGEM**

**Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de Vilhena,**

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do Art. 74 da Lei Orgânica do Município de Vilhena, o **veto parcial**, por vício de inconstitucionalidade material, do Projeto de Lei nº 7205/2025, que dispõe sobre a aplicação de medidas administrativas de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas no município de Vilhena.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município recomendou o veto parcial, nos termos do Parecer nº 484/2025/PGM. (anexos <sup>1</sup>)

O veto, que é jurídico, incide especificamente sobre o inciso I do art. 5º e seu § 1º, cuja redação segue:

**Art. 5º** São penalidades aplicáveis:

I - multa;

[...]

**§ 1º** O Poder Executivo decidirá o valor da multa.

**RAZÕES DO VETO**

**1. Violação ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88):**

O dispositivo concede ao Poder Executivo discricionariedade absoluta para fixar valores de multa **sem parâmetros legais mínimos ou máximos**. Tal delegação em branco ofende o núcleo essencial do princípio da legalidade, que exige previsão legal taxativa para restrições a direitos e imposição de obrigações. A multa administrativa, por sua natureza coercitiva e patrimonial, demanda critérios objetivos estabelecidos em lei, sob pena de arbitrariedade e insegurança jurídica.

**2. Incompatibilidade com a separação de poderes (art. 2º, CF/88):**

<sup>1</sup> ANEXO

1. Parecer Jurídico nº 484/2025/PGM;
2. Versão da Lei com vetos.





**PODER EXECUTIVO  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
Gabinete do Prefeito**



A definição de sanções pecuniárias é competência **exclusiva do Poder Legislativo**, nos termos do art. 5º, II, da Constituição Federal. Ao transferir ao Executivo a atribuição de legislar sobre o quantum sancionatório, o dispositivo subverte o sistema de freios e contrapesos, convertendo o administrador em legislador *de facto*. Essa inversão de papéis fragiliza o Estado Democrático de Direito.

**3. Ausência de taxatividade e segurança jurídica:**

A omissão de valores mínimos/máximos ou critérios de graduação (como gravidade da infração ou capacidade econômica do infrator) desrespeita o **art. 37, caput, da CF/88**, que exige impessoalidade e moralidade. A inexistência de balizas legais expõe os cidadãos ao arbítrio, contrariando jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, nos termos do parecer em anexo.

**4. Contraste com a jurisprudência dos tribunais superiores:**

Decisões do STF e STJ reiteram que atos infralegais **não podem criar sanções ou fixar valores de multa** sem base legal direta. Embora seja admitida a regulamentação de tipos abertos para condutas, a definição do montante da sanção exige parâmetros legais expressos, sob pena de nulidade.

**5. Solução constitucionalmente adequada:**

A correção do vício exige que o Legislativo municipal estabeleça **faixas valorativas ou critérios objetivos** na lei, com o estabelecimento de valores mínimos e máximos vinculados para a fixação da exação.

Essa medida preserva a eficácia da política de combate aos ilícitos, sem renunciar às garantias fundamentais.

**6. Efeitos do veto parcial**

O veto **não prejudica a validade dos demais dispositivos** do projeto, que permanecem íntegros, inclusive:

- ✓ A suspensão do alvará (art. 5º, II);





**PODER EXECUTIVO  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
Gabinete do Prefeito**



- ✓ A obrigatoriedade de emissão de nota fiscal e registro de operações (art. 4º);
- ✓ As demais medidas de fiscalização e controle.

**7. Conclusão**

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o **inciso I e o § 1º do art. 5º** do projeto em apreço.

Submeto o veto à elevada apreciação dos nobres vereadores, reafirmando meu compromisso com a legalidade e o interesse público.

Paço Municipal, Gabinete do Prefeito.  
Vilhena, 23 de julho de 2025.

**FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JÚNIOR**  
Prefeito.

Assinado por:  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JUNIOR



23/07/2025 13:56:46







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



### **PARECER JURÍDICO Nº 484/2025/PGM**

**PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. DELEGAÇÃO EM  
BRANCO. MULTA ADMINISTRATIVA.  
INCONSTITUCIONALIDADE. PODER SANCIONADOR.  
SEGURANÇA JURÍDICA. TAXATIVIDADE.  
ARBITRARIEDADE. VETO PARCIAL. ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

O parecer conclui que o § 1º do art. 5º do Projeto de Lei é inconstitucional por violar o princípio da legalidade estrita, art. 5º, II, CF/88, ao delegar ao Executivo a fixação de multas sem parâmetros legais mínimos ou máximos, caracterizando delegação em branco. Tal indeterminação fere a segurança jurídica e o princípio da taxatividade, permitindo a arbitrariedade na cominação de sanções, e recomenda-se o veto parcial do dispositivo para preservar o Estado Democrático de Direito, mantendo os demais artigos válidos.

O presente parecer analisa o Projeto de Lei nº 7205/2025, que dispõe sobre medidas administrativas de prevenção e combate a roubo, furto e receptação de metais no município de Vilhena e objetiva-se verificar sua conformidade constitucional, com ênfase nos aspectos formais e materiais. Especialmente no que tange ao poder sancionador municipal e aos limites impostos pelos princípios da legalidade, taxatividade e proporcionalidade, nos termos do previsto na Constituição Federal.

A emissão deste parecer é ato preparatório essencial para garantir segurança jurídica à decisão do legitimado sobre sanção ou veto e do processo legislativo. Além disso, deve embasar a decisão do legitimado sobre a conformidade formal e material do projeto de lei, de autoria parlamentar, com o ordenamento jurídico nacional.

Feitas estas considerações, passa-se ao opinativo.

#### **I - FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

##### **2.1. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Inicialmente, cumpre destacar que a manifestação jurídica exarada neste parecer encontra fundamento na Lei Orgânica do Município de Vilhena, na Lei Federal nº 13.105, de







## **PREFEITURA DE VILHENA**

### **PROCURADORIA**



16 de março de 2015, na Lei nº 5.205, de 16 de dezembro de 2019, e na Lei nº 5.823, de 27 de julho de 2022.

A Procuradoria Geral do Município tem competência técnica, exclusiva, para assessorar a autoridade do Poder Executivo que pode deflagrar o processo legislativo municipal. Ela aponta os embaraços jurídicos eventualmente existentes, esgotando-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da constitucionalidade, da legalidade e da observância do devido processo legislativo. Além disso, exara peça opinativa, que não retira do gestor a responsabilidade pelos seus atos e decisões.

### **2.2. DA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO POLO**

A análise formal do projeto de lei é etapa essencial para aferir sua validade jurídica, exigindo-se o estrito cumprimento dos requisitos do devido processo legislativo, conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 95/1998 e seu decreto regulamentador. Dentre os aspectos fundamentais, destacam-se a competência para tratar da matéria, a iniciativa e a forma adequada, elementos que, se não forem observados, podem acarretar a inconstitucionalidade formal do ato, independentemente de seu mérito.

Do ponto de vista da competência legislativa, o projeto mostra-se plenamente constitucional, uma vez que a matéria tratada, prevenção e combate a ilícitos patrimoniais envolvendo metais no âmbito municipal, enquadra-se claramente no conceito de interesse local previsto no art. 30, I da Constituição Federal, que confere aos municípios competência para dispor sobre tais temas.

A regulamentação de atividades econômicas suscetíveis à receptação de bens roubados, como estabelecimentos de ferro-velho, configura matéria típica de polícia administrativa municipal, sem qualquer invasão das competências privativas da União, conforme disciplina o art. 22, I, da Constituição Federal ou das competências dos Estados.

A jurisprudência do STF reconhece expressamente essa esfera de atuação municipal, desde que respeitados os limites constitucionais, explicitados nos princípios da legalidade estrita e da proporcionalidade das sanções.

Sobre a iniciativa, entende-se que o projeto atende ao art. 61 da CF/88, uma vez que foi proposto por parlamentar e não versa sobre matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Vale ressaltar que, embora haja decisões em sentido contrário, como se vê abaixo:

Processo: ADI 631200320128260000 SP 0063120-03.2012.8.26.0000.  
Relator: Kioitsi Chicuta; Julgamento: 25/07/2012; Órgão Julgador: Órgão Especial; Publicação: 01/08/2012. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.464, de 3 de janeiro de 2012, do Município de Ubatuba. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Norma que dispõe sobre medidas de combate à violência urbana, inclusive determinando







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa. Exercício do poder de polícia administrativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre a organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre medidas de combate à violência urbana, inclusive determinando interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa, por tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável pela iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

Essa interpretação é corroborada pelo seguinte julgado:

ADI nº 994.09.230500-5 (186.260-0/4-00); REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL; REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL; COMARCA: SÃO PAULO. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.376/12.12.2006, do Município de Santa Isabel, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que "Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo no entorno de todas as agências bancárias e instituições financeiras localizadas no Município, e dá outras providências", padece de inconstitucionalidade a vereadora lei hostilizada não por obrigar as agências bancárias e as instituições financeiras localizadas no Município a instalarem e manterem em funcionamento câmeras de vídeo colocadas no seu entorno, mas por sujeitar suas infratoras a multa por câmera não instalada ou por serviço de gravação e arquivamento por câmera não realizado, haja vista que a imposição da coima pressupõe fiscalização do cumprimento da norma e tal serviço, diretamente afeito à Administração, somente o Prefeito poderia propor fosse criado. Além disso, é serviço, esse, que custa aos cofres públicos, afigurando-se também inconstitucional sua criação com base em previsão genérica da origem dos recursos necessários ao seu sustento - violação aos artigos 5º, 25, 47, II, e 144 da Constituição Estadual - ação procedente.







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



Apesar das divergências jurisprudenciais sobre a extensão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, o projeto de lei em análise não invade a esfera reservada ao art. 61, §1º, II, da CF/88. Ele se limita a autorizar a atuação administrativa do Poder Executivo no exercício do poder de polícia, sem impor a criação de cargos, estruturas ou atribuições específicas a órgãos públicos.

A norma estabelece um marco regulatório material, definindo condutas proibidas (Art. 2º), obrigações de controle (Art. 4º) e sanções aplicáveis (Art. 5º), mas deixa a implementação concreta das medidas à discricionariedade do Executivo (Art. 1º e 6º), que poderá adequá-las à sua organização pré-existente.

Essa delegação de competência regulamentar evita o vício de iniciativa, pois não há exigência constitucional de que a previsão genérica de fiscalização e sanções em matéria de ordem pública (como combate a ilícitos patrimoniais) parta exclusivamente do Presidente da República. Ademais, a jurisprudência do STF tem admitido que a mera previsão de poder de polícia administrativa por lei ordinária não equivale à criação de atribuições indelegáveis, especialmente quando não há vinculação a cargos ou estruturas específicas.

Ou seja, o projeto não afeta a estrutura administrativa do Executivo, nem impõe custos operacionais inevitáveis, distanciando-se das hipóteses do art. 61, §1º, II, da CF/88. Assim, não há vício de iniciativa, sendo válida a propositura por parlamentar, em consonância com a jurisprudência que restringe as reservas de iniciativa privativa aos casos expressos e inequívocos.

No caso, defende-se a aplicação da interpretação restritiva quanto à extensão das hipóteses de iniciativa privativa do chefe do poder executivo, reconhecendo que tais limitações devem ser aplicadas apenas nos casos expressamente previstos na Constituição, sem extensão analógica.

O STF, ao seguir essa linha, tem admitido que a criação de mecanismos de polícia administrativa por lei ordinária de autoria parlamentar não implica, por si só, criação de cargos ou alteração estrutural no Executivo. Isso é especialmente importante quando a implementação das medidas pode ser absorvida pela organização administrativa existente.

**Ademais, acolher a tese contrária equivaleria a esvaziar a competência legislativa geral dos parlamentares, submetendo qualquer regulação de políticas públicas à iniciativa do Executivo, o que violaria o equilíbrio federativo e o princípio da simetria constitucional.**

Vale destacar, ainda, que o projeto de lei em análise adota corretamente a forma de lei ordinária, considerando que a matéria por ele regulada, relativa ao exercício do poder de polícia administrativa e à repressão de ilícitos patrimoniais, **não está sujeita à reserva constitucional de lei complementar**. Conforme a jurisprudência consolidada do STF, apenas as matérias expressamente previstas na Constituição Federal exigem lei complementar, sendo todas as demais passíveis de regulamentação por lei ordinária.







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



A Constituição Federal estabelece um núcleo fechado de hipóteses que demandam lei complementar, tais como normas sobre organização da Administração Pública federal – art. 61, §1º, II, "e"; regime jurídico único dos servidores, conforme o art. 39; limitação ao poder de tributar do art. 146, entre outros. Fora dessas situações, a competência legislativa geral é exercida por lei ordinária, conforme o princípio da supremacia constitucional e da reserva legal relativa.

A jurisprudência recente do STF é pacífica ao afirmar que leis locais ou regionais não podem ampliar indevidamente o campo da lei complementar. Ou seja, mesmo que o ordenamento municipal ou estadual preveja a utilização de lei complementar para certas matérias, essa exigência só é válida se a própria CF a impuser. Do contrário, prevalece a lei ordinária como regra geral.

Neste sentido, a forma adotada é adequada, pois o projeto não trata de organização administrativa, servidores públicos, tributos ou outras matérias constitucionalmente reservadas à lei complementar. Sua essência é regulatória e repressiva, enquadrando-se perfeitamente no âmbito da lei ordinária, em atenção à hierarquia das fontes normativas e à jurisprudência constitucional.

Argumenta-se que a linguagem é técnica e precisa, utilizando termos jurídicos consagrados (ex.: "pessoa jurídica ou física", "reincidência", "sanções cumulativas"), sem ambiguidades ou vícios de redação que comprometam a inteligibilidade. Da mesma forma, observa-se consistência interna, pois os artigos articulam-se logicamente: do objetivo geral (Art. 1º) à tipificação (Art. 2º), definições (Art. 3º), obrigações (Art. 4º) e sanções (Art. 5º), e o contexto responde a uma demanda real de segurança urbana, roubos de cabos e metais causam prejuízos econômicos e interrupção de serviços públicos em Vilhena e sintonia com políticas públicas: Complementa a Lei Federal nº 14.132/2021, tipificação do furto de metais, demonstrando alinhamento federativo.

Diante da análise realizada, conclui-se pela constitucionalidade formal do Projeto de Lei em comento, por atender integralmente aos requisitos formais. Assim, não há vícios formais que o maculem, estando, pois, conformado plenamente ao devido processo legislativo e às balizas do federalismo cooperativo.

### **2.3. ANÁLISE MATERIAL: CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL E COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO**

Superada a análise formal, que atestou a regularidade do processo legislativo e a adequação da iniciativa, passa-se ao exame material do projeto de lei, destinado a verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e o ordenamento jurídico pátrio.

A análise material sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei considerará o fundamento constitucional, especialmente os artigos 1º, 2º, 5º, caput, II, LIV e LV, 170, todos da CF/88. Isso permitirá concluir se o projeto, em seu conteúdo, é constitucional e harmonioso







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



com o sistema jurídico, cumprindo sua finalidade de proteção ao patrimônio público e privado sem afrontar garantias fundamentais ou competências alheias.

O projeto em questão, ao buscar combater ilícitos patrimoniais como roubo, furto e receptação de metais, deve equilibrar a atuação estatal com os direitos e garantias fundamentais. Isso evita excessos que possam comprometer a segurança jurídica ou a livre iniciativa econômica, pelo exercício do poder de polícia. E, para tanto, já no art. 1º, confere ao Executivo municipal competência para implementar medidas administrativas de prevenção e repressão, atuando na blindagem da cadeia econômica local contra ilícitos patrimoniais.

**Art. 1º** O Poder Executivo fica autorizado a dispor sobre a aplicação de medidas administrativas de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Essa delegação, embora ampla, vincula-se a um objetivo claro que é o de desincentivar o mercado ilegal ao responsabilizar agentes que comercializem produtos oriundos de crimes (art. 2º), criando um mecanismo dissuasório baseado no risco operacional. Trata-se de autorização ampla para implementar medidas administrativas voltadas à prevenção e ao combate de crimes patrimoniais, especificamente roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Vale ressaltar que a redação do dispositivo, ao não especificar o tipo de medida a ser adotada, sugere uma deliberada abertura interpretativa, permitindo que o Executivo atue tanto por meio de ações executivas quanto normativas. Isso significa que a administração pública pode, por exemplo, expedir decretos ou portarias regulamentares (medidas normativas) para estabelecer diretrizes e obrigações. Além disso, pode executar operações fiscalizatórias ou criar programas de monitoramento (medidas executivas).

A amplitude desse dispositivo reforça a discricionariedade do gestor público na escolha das estratégias mais adequadas para proteger a cadeia econômica local, adaptando-se às necessidades concretas do município. No entanto, essa flexibilidade também demanda cautela, uma vez que a ausência de limites expressos exige que as medidas adotadas respeitem os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, evitando abusos ou restrições indevidas a direitos individuais.

Quanto à descrição da conduta ilícita, o projeto de lei em análise apresenta notável adequação constitucional em sua descrição das condutas ilícitas, estabelecendo parâmetros claros e objetivos para a configuração das infrações administrativas relacionadas à comercialização de materiais metálicos, nos seguintes termos:

**Art. 2º** A pessoa jurídica ou física que adquirir, distribuir, armazenar, estocar, portar, transportar, vender ou expor à venda, revender, reciclar, trocar, usar a matéria prima ou compactar fios metálicos,







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



geradores, baterias, transformadores e placas metálicas, produtos de crime, estará sujeita às penalidades desta Lei.

A redação do artigo 2º enumera de forma precisa as atividades proibidas, como adquirir, armazenar ou comercializar os produtos especificados. Isso demonstra preocupação do legislador com a taxatividade necessária em matéria de direito sancionador, evitando tipificações vagas que poderiam resultar em aplicação arbitrária das sanções. Essa técnica legislativa assegura a necessária segurança jurídica, permitindo que os administrados identifiquem com razoável antecipação as condutas vedadas.

Quanto ao aspecto subjetivo, embora o texto não exija expressamente o dolo, a redação adotada pressupõe conduta voluntária do agente, afastando a responsabilidade objetiva que seria inconstitucional. A exigência tácita de ação consciente está em sintonia com os entendimentos mais recentes do STF sobre direito administrativo sancionador, que rejeitam a punição por meras situações fáticas alheias à vontade do administrado. Nesse particular, cumpre destacar que a redação atual poderia eventualmente permitir interpretação no sentido de responsabilizar mesmo condutas culposas, o que demandaria cautela na aplicação da norma.

Para eliminar qualquer dúvida sobre este aspecto, sugere-se leve modificação no artigo 2º, acrescentando-se a expressão "sabendo ou devendo saber que se tratam de produtos de crime", o que tornaria explícita a necessidade de elemento subjetivo (dolo ou culpa) para configuração da infração. Essa alteração preservaria a eficácia da norma enquanto reforçaria suas garantias constitucionais, afastando definitivamente o risco de responsabilização objetiva.

A técnica legislativa empregada demonstra equilíbrio entre a necessária eficácia do poder de polícia municipal e o respeito às garantias individuais, especificando os elementos centrais das infrações sem cair em minúcias desnecessárias.

Por sua vez, o Art. 3º do Projeto de Lei estabelece o conceito legal de "fio metálico", definindo-o de forma exemplificativa como abrangendo tanto os tradicionais fios de cobre e alumínio quanto, por analogia, as fibras ópticas utilizadas em redes de telecomunicações.

**Art. 3º** Considera-se fio metálico, para fins desta Lei, os fios de cobre e alumínio e, por semelhança, a fibra ótica utilizada para a transmissão de sinais de áudio, vídeo e dados telefônicos.

A expressão "por semelhança" revela uma técnica legislativa de extensão analógica, que procura abranger equipamentos com função equivalente na infraestrutura de telecomunicações, garantindo que a lei acompanhe a evolução tecnológica e não se torne obsoleta. Essa definição normativa busca ampliar o alcance da legislação para além dos materiais metálicos convencionais, incluindo tecnologias modernas de transmissão de dados que, embora não sejam propriamente metálicas, possuem valor econômico similar e são igualmente alvo de furtos e comercialização ilegal.







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



Considerando esses elementos, conclui-se pela plena constitucionalidade da descrição das condutas ilícitas no projeto, desde que observada a interpretação conforme à Constituição que exige elemento subjetivo para a configuração das infrações. A eventual adoção da sugestão de redação proposta apenas reforçaria essa conformidade, tornando explícito o que já está implícito no texto atual. Dessa forma, o projeto cumpre seu objetivo de combater ilícitos patrimoniais sem sacrificar os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, mantendo-se inteiramente compatível com a ordem constitucional.

Complementarmente, o Art. 4º impõe obrigações acessórias específicas aos estabelecimentos "ferro-velho" – atividade que a lei elege como núcleo crítico da fiscalização –, exigindo transparência documental por meio de emissão de nota fiscal e manutenção de livro-registro detalhado (parágrafo único).

**Art. 4º** Os estabelecimentos, denominados Ferro-Velho, deverão emitir Nota Fiscal nos termos da legislação em vigor, bem como deverão manter livro próprio para o registro de todas as operações que envolvam a comercialização de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Essa dupla exigência visa à rastreabilidade das transações, permitindo identificar a origem dos materiais e seus fornecedores, o que, aliado às sanções do art. 5º (multas e suspensão de alvará), forma um sistema integrado de controle.

A exigência de emissão de nota fiscal, prevista no caput do artigo, não inova no ordenamento jurídico, mas simplesmente reforça obrigação já estabelecida pelo artigo 113, §1º do Código Tributário Nacional. Esta medida encontra sólido fundamento no poder fiscalizatório do Estado e na competência municipal para suplementar a legislação federal em matéria de interesse local, conforme disposto no artigo 30, V, da Constituição Federal.

Quanto à criação do livro de registros específico para operações com materiais metálicos, a medida deve ser analisada sob o duplo aspecto da proporcionalidade e da proteção de dados pessoais. O legislador municipal, ao selecionar esta atividade econômica específica para regulação mais rigorosa, partiu de premissa justificável: o setor de reciclagem de metais apresenta peculiaridades que o tornam potencial canal para a comercialização de produtos ilícitos. Neste contexto, a exigência de registro detalhado das transações configura medida adequada e necessária ao combate efetivo dos ilícitos patrimoniais, desde que observados os seguintes parâmetros:

Proporcionalidade e razoabilidade, garantindo que a medida não crie ônus desproporcional, limitando-se a estabelecer registros adicionais para operações com produtos específicos. Guarda relação direta com o interesse público na repressão a crimes contra o patrimônio e mostra-se necessária, considerando a insuficiência dos mecanismos de controle ordinários para coibir o comércio de produtos furtados ou roubados neste segmento. O







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



parágrafo único, ao especificar as informações a serem registradas, assegura a necessária precisão normativa, evitando discricionariedade excessiva na fiscalização, conforme a LGPD.

A exigência de coleta e armazenamento de dados pessoais (como CPF, RG e endereço completo) deve observar estritamente os princípios da LGPD. Isso é especialmente importante no que se refere à finalidade específica, prevenção e repressão de crimes contra o patrimônio. Entre os princípios estão a necessidade e proporcionalidade da coleta, a adoção de medidas de segurança adequada, a limitação do uso aos fins expressamente previstos e a garantia dos direitos de acesso e retificação aos titulares.

Estas salvaguardas são necessárias para garantir plena conformidade com o ordenamento jurídico. Recomenda-se a inclusão de dispositivo expresso sobre tratamento de dados pessoais em conformidade com a LGPD. Além disso, é importante o estabelecimento de protocolos de segurança para armazenamento, com prazo máximo de guarda sugerido de 5 anos. Também é importante a previsão de responsabilidades por vazamento ou uso indevido. Também é importante a regulamentação complementar sobre forma segura de disponibilização às autoridades e a adoção de cláusula de salvaguarda específica.

A constitucionalidade da medida é reforçada pela jurisprudência do STF. Ela reconhece a discricionariedade do legislador na escolha de meios adequados para enfrentar problemas sociais específicos e a admissibilidade de restrições a direitos fundamentais quando previstas em lei, proporcionais e necessárias em uma sociedade democrática. Essas são condições plenamente atendidas no caso em análise.

A intervenção na atividade econômica respeita os limites constitucionais do artigo 170 da CF, pois: (a) não inviabiliza o exercício da atividade; (b) não impõe custos excessivos; e (c) mantém relação de proporcionalidade entre o ônus imposto e o benefício social almejado. Harmoniza-se ainda com o princípio da livre iniciativa, já que as restrições são razoáveis e justificadas pelo interesse público na segurança patrimonial.

A experiência comparada (como o Regulamento Geral de Proteção de Dados da UE) demonstra que sistemas similares podem ser implementados sem violar a proteção de dados, desde que observadas salvaguardas apropriadas. No Brasil, a ANPD recomenda que tais medidas sejam precedidas de avaliação de impacto à proteção de dados, considerando riscos, medidas mitigadoras e mecanismos de governança.

Portanto, conclui-se pela plena constitucionalidade e legalidade do artigo 2º, 3º e 4º da norma. Isso é possível desde que a regulamentação posterior deverá detalhar esses mecanismos, assegurando o equilíbrio entre o legítimo interesse público no combate a ilícitos e a proteção dos direitos à privacidade e proteção de dados pessoais.

Por fim, o Art. 5º da proposição estabelece as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das medidas previstas na lei, definindo duas principais sanções: multa (inciso I) e suspensão do Alvará (inciso II).





## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



O dispositivo ainda conta com três parágrafos que detalham a aplicação dessas penalidades, estruturando-se da seguinte forma:

**Art. 5º** São penalidades aplicáveis:

I - multa;

II - suspensão do Alvará;

§ 1º O poder Executivo decidirá o valor da multa.

§ 2º Em caso de reincidência, o valor da multa será de duas vezes o valor da primeira incidência.

§ 3º As sanções previstas nesta Lei podem ser aplicadas cumulativamente.

O § 1º atribui ao Poder Executivo a competência para definir o valor da multa, conferindo-lhe discricionariedade para ajustar o montante conforme a gravidade da infração e o contexto local. Já o § 2º prevê um agravante em caso de reincidência, determinando que o valor da multa será dobrado em relação à primeira aplicação, reforçando o caráter coercitivo da norma. Por fim, o § 3º assegura que as sanções podem ser aplicadas cumulativamente, ou seja, é possível impor simultaneamente uma multa e a suspensão do Alvará, por exemplo, caso a infração justifique medidas mais severas.

Esse artigo demonstra um caráter sancionador da lei, buscando coibir práticas ilícitas por meio de penalidades administrativas progressivas e combináveis, garantindo maior efetividade na repressão aos crimes patrimoniais contra bens como cabos, metais e equipamentos elétricos. Contudo, apresenta **vício de inconstitucionalidade material parcial**, especialmente no que tange à delegação de competência ao Poder Executivo para definir livremente os valores das multas sem parâmetros legais mínimos ou máximos.

Essa ausência de critérios objetivos viola frontalmente os princípios constitucionais da legalidade, taxatividade, segurança jurídica e impessoalidade, além de afrontar diretamente o art. 5º, II, e o art. 37, caput, da Constituição Federal, que exige lei formal para restringir direitos e impor obrigações.

Isto porque, em regra, a sanção pecuniária, assim como a prevista no art. 5º do projeto de lei, enquanto manifestação do poder de polícia administrativa, possui natureza jurídica sancionatória - repressiva, destinada a coibir condutas que afetam bens jurídicos protegidos, como a segurança e o patrimônio público, como autorizado pelo art. 78 do CTN, cujo teor se segue:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

**Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Contudo, o poder sancionador está conformado pelo princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88), que exige que a lei defina não apenas as condutas ilícitas, mas também os parâmetros objetivos para a fixação do valor da multa, evitando discricionariedade excessiva.

Ou seja, a CF/88 não confere à Administração Pública liberdade para criar penalidades sem amparo legal direto, pois a multa administrativa, por sua natureza coercitiva e patrimonial, interfere diretamente na esfera jurídica do particular, demandando previsão legal taxativa e critérios seguros de aplicação.

O poder de polícia administrativa, embora fundamental para a proteção do interesse público, não constitui competência ilimitada ou discricionária. Conforme estabelece o artigo 78 do Código Tributário Nacional, trata-se de atividade estatal que, ao restringir direitos individuais em prol do coletivo, deve observar rigorosos limites constitucionais.

Esses limites materializam-se, precipuamente, nos princípios da legalidade estrita (art. 5º, II, CF) e da taxatividade, que exigem previsão legal expressa e definição clara das hipóteses de intervenção, evitando arbitrariedades.

O princípio da legalidade estrita opera como verdadeiro freio ao poder sancionador da Administração. Exige que tanto as condutas ilícitas quanto as respectivas sanções sejam definidas em lei, vedando a criação autônoma de infrações ou penalidades por atos regulamentares. Nesse sentido, a ausência de parâmetros objetivos para fixação de multas, como valores mínimos e máximos, configura **delegação em branco**. Essa figura é repudiada pela jurisprudência pátria, pois ao delegar ao Poder Executivo a fixação de valores de multa sem parâmetros legais mínimos ou máximos, ofende a segurança jurídica e a separação de poderes.

Essa delegação em branco transfere ao Executivo uma competência típica do Legislativo, que é a definição de sanções administrativas. Pois, segundo a Constituição Federal, cabe ao Legislativo a função de legislar e regular as restrições a direitos (Art. 5º, II). Enquanto isso, ao Executivo cabe apenas a execução das políticas públicas dentro dos limites legais. Ao permitir que o Executivo defina, sem balizas, o valor das multas, o dispositivo subverte essa divisão, convertendo o administrador em legislador *de facto*. Essa inversão de papéis fragiliza o sistema de freios e contrapesos, essencial ao Estado Democrático de Direito, pois concentra







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



poder normativo nas mãos de um único Poder, sem os controles democráticos inerentes ao processo legislativo.

Além disso, como bem destacam Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini, a função precípua do poder executivo não é legislar, mas executar os comandos legais, em estrita obediência ao comando legal. A taxatividade complementa esse sistema de garantias, exigindo que as normas de polícia administrativa sejam suficientemente precisas para evitar interpretações discricionárias. Quando a lei deixa margem à arbitrariedade, como ocorre no projeto analisado, ao permitir que o Executivo defina livremente valores de multa, converte-se em instrumento de opressão, não de conformidade social. A jurisprudência é uníssona ao exigir critérios objetivos para graduação de sanções (gravidade da infração, dano causado, porte do infrator), sob pena de nulidade.

A multa administrativa, embora dotada de dupla função (repressiva e preventiva), não pode degenerar em mero instrumento arrecadatório. Sua legitimidade depende do atendimento às garantias processuais (contraditório, ampla defesa, motivação) e materiais (proporcionalidade, razoabilidade).

A discricionariedade na fixação de valores, como previsto no art. 5º, §1º do projeto em análise, subverte essa finalidade, permitindo que o administrador atue como legislador, verdadeira inversão de papéis, incompatível com o Estado Democrático de Direito. No caso concreto, a delegação irrestrita para fixação de multas viola o núcleo essencial do princípio da legalidade. Como alerta José dos Santos Carvalho Filho, a atividade administrativa só é válida quando expressamente autorizada por lei, incluindo os elementos essenciais da sanção. A omissão quanto a valores mínimos e máximos, ou critérios de graduação, transforma a norma em "cheque em branco", sujeita ao arbítrio do Executivo e divorciada da segurança jurídica.

Normas que deixam ao administrador a definição do quantum sancionatório fragilizam a previsibilidade e a impessoalidade, nos moldes do art. 37, da CF, pilares do regime jurídico-administrativo. A solução, portanto, passa pela edição de parâmetros legais claros, como faixas de valor e fatores de ponderação, assegurando que a multa cumpra sua função sem resvalar para o autoritarismo.

Em síntese, o exercício do poder de polícia exige equilíbrio delicado entre eficácia e garantias individuais. A ausência de limites legais precisos, como no projeto em questão, rompe esse equilíbrio, esvaziando o controle democrático e expondo os cidadãos ao arbítrio. A correção desse vício, seja por veto parcial ou regulamentação criteriosa, é imperativa para preservar tanto a efetividade das políticas públicas quanto a supremacia da Constituição, conforme corroborado pelo julgado abaixo transcrito:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE  
SEGURANÇA COLETIVO. CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA.  
COBRANÇA DE MULTA COM BASE UNICAMENTE EM ATO NORMATIVO  
INFRALEGAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA**







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



TIPICIDADE. 1. A r. sentença recorrida julgou improcedente o pedido, denegando a segurança coletiva pretendida para afastar a aplicação da Resolução nº 76/2012 editada pelo Conselho Regional de Educação Física. 2. A tese da associação apelante é no sentido de que o Conselho Regional teria violado o Princípio da Reserva de Lei, porquanto apenas o órgão federal teria competência normativa para editar penalidades. Assiste razão à apelante quanto à ilegalidade da resolução, porém por fundamentação diversa. 3. A fixação de penalidade administrativa configura matéria reservada à lei em sentido estrito, como dispõe o art. 5º, II, da Constituição Federal. A legislação que rege a atividade (Lei nº 9.696/98) não prevê a possibilidade de que os seus Conselhos, quer Federal ou Regionais, estipulem multas sobre qualquer fundamento. 4. Após a edição da Lei nº 12.514, de 28/10/2011, a cobrança dos valores devidos pelos Conselhos, que nada dispuseram a tal respeito, passou a ser regida pela nova lei. Contudo, tal norma não pode servir de fundamento na hipótese da Resolução nº 76/2012. A uma, porque busca seu fundamento de validade expressamente da Lei nº 9.696/98, conforme se verifica nas disposições da referida resolução. A duas, porque a cobrança de multa por "violação ética" ou de "outras obrigações" depende de previsão em lei, dispondo sobre a conduta proibida. 5. A despeito da atribuição conferida ao Conselho para a fiscalização do exercício da Educação Física, as exigências formuladas por meio do ato infralegal (art. 1º da Resolução 76/2012) ultrapassam os limites do Poder Regulamentar e afrontam o Princípio da Reserva Legal. A resolução também fere o Princípio da Tipicidade, ao qual os atos administrativos que importem em restrições de direitos também estão vinculados. Desse modo, não se poderia admitir que a Administração interpretasse extensivamente a autorização de 1 cobrança de multa por "violação ética", pautada em padrões fluidos e indeterminados. 6. "O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas restritivas sejam dotadas de clareza e precisão, permitindo que o eventual atingido possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem" (MENDES, Gilmar Ferreira, Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional, Celso Basto Editor, São Paulo, 1999, págs. 248/249). 7. Destarte, o pleito autoral está amparado em direito líquido e certo, sendo de rigor a concessão da segurança para impedir a cobrança de multa com fundamento na Resolução nº 76/2012 do CREF da 1ª Região. 8. Todavia, a presente decisão judicial não representa um salvo-conduto para a atuação do profissional ou da empresa especializada no ramo da Educação Física







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



sem o cumprimento da Lei nº 9.696/1998 ou das normas e resoluções administrativas legitimamente instituídas. 9. Apelo conhecido e provido. (TRF-2 - AC: 00460612720124025101 RJ 0046061-27.2012 .4.02.5101, Relator: JOSÉ ANTONIO NEIVA, Data de Julgamento: 30/11/2015, VICE-PRESIDÊNCIA, Data de Publicação: 03/12/2015)

Neste sentido, encontra-se o precedente jurisprudencial deste Tribunal Regional Federal, cuja ementa segue abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA - CREA. MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REQUISITO LEGAL. ART. 202 E 203 DO CTN. NULIDADE DA CDA. 1. A controvérsia gira em torno da legalidade da multa administrativa aplicada, por exercício ilegal da profissão, nos termos do artigo 6º, 'a', da Lei nº 5194/66, todavia, não consta da CDA (fl. 13) a fundamentação legal que constituiu o valor da multa e juros de mora. 2. Os requisitos da Certidão de Dívida Ativa, contidos no art. 202 do CTN, têm a finalidade de dar ao contribuinte todos os elementos necessários para a identificação perfeita do crédito, a fim de não o prejudicar em sua defesa. 3. Em que pese a multa administrativa, in casu, não possuir natureza tributária e a origem da sanção ter sido expressa (artigo 6º, 'a', da Lei nº 5194/66), não consta o dispositivo legal que fixou o valor da multa aplicada. 4. Não merece reforma a sentença recorrida, em razão da ausência de dispositivo legal que fundamente o quantum da multa cobrada por meio da CDA. Ocorre a inexigibilidade do título executivo, o qual padece de vício e torna nula a CDA, extinguindo a execução fiscal. 5. Custas e verba honorária mantidas, à míngua de recurso voluntário, nos termos da sentença recorrida. Sem custas. 6. Apelação não provida. (AC 0010883-87.2014.4.013900/PA, Rel. Desembargadora Federal ÂNGELA CATÃO, 7ª Turma, DJF1 24/06/2016).

Acrescente-se que a fixação de multas por atos administrativos não encontra amparo no nosso ordenamento jurídico, haja vista o disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. Dessa forma, as resoluções ou atos normativos, como atos infralegais, não podem fixar o valor da multa. Uma vez que a função desse ato administrativo se restringe a regulamentar a aplicação da lei, de modo a permitir a sua efetiva incidência, não se prestando a descrever infrações e cominar penas.

Merecem realce, a propósito, os precedentes jurisprudenciais da Oitava Turma deste TRF, a teor do que se depreende das ementas abaixo transcritas:





**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. MULTAS. FIXAÇÃO POR RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RESERVA LEGAL. 1. A regularidade da CDA é pressuposta de constituição e desenvolvimento válido e regular da execução fiscal. Pode, portanto, ser aferida de ofício pelo juiz, independentemente de arguição da parte executada. 2. Não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico a fixação de multas, além do limite máximo, mediante ato infralegal, tendo em vista que somente a lei, em sentido estrito, é capaz de criar direitos ou estabelecer restrições. 3. Apelação a que se nega provimento. (AC 0030865-78.2013.4.01.3300/BA, Rel. Desembargadora Federal MARIA DO CARMO CARDOSO, 8ª Turma, DJ 06/06/2014 p. 523) (Destaquei)

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADES E MULTAS. COBRANÇA BASEADA EM ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. LEI 12.249/2010. CONSTITUI FUNDAMENTO LEGAL PARA COBRANÇA DE ANUIDADES POSTERIORES À SUA EDIÇÃO. Decisão do STF NO RE 704.292. LEI 11.000/2004. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.514/2011 NÃO CONSTITUI FUNDAMENTO LEGAL PARA COBRANÇA DE ANUIDADES ANTERIORES À SUA EDIÇÃO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. As anuidades cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional ostentam a natureza jurídica de tributo, sujeitando-se, portanto, ao princípio da reserva legal no tocante à sua instituição e/ou majoração (art. 150, I, da CF), sendo inviável a sua exigência com base apenas em atos administrativos. Precedentes do TRF da 1ª Região. 2. Também a fixação de multas por atos infraleais não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, visto que somente a lei, em sentido estrito, pode criar direitos e impor obrigações (art. 5º, II, da CF). Precedentes. 3. A possibilidade de fixação dos valores das anuidades, com fundamento na Lei 12.249/2010, somente surgiu após a edição do referido diploma legal. 4. O Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário 704.292, no qual, em sede de repercussão geral, foi fixada a tese segundo a qual 'é inconstitucional, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, a lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, vedada, ademais, a atualização desse valor pelos conselhos em percentual superior aos índices legalmente previstos.' 5. A Corte Especial deste Tribunal declarou a inconstitucionalidade material e formal da expressão fixar contida no







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



art. 2º da Lei 11.000/2004 em confronto com os arts. 149 e 150/I da Constituição' (INAC 0002875-61.2008.4.01.3600/MT, Corte Especial, Rel. Des. Fed. Novély Vilanova, e-DJF1 de 08/08/2014, p. 285). 6. A imposição genérica contida no art. 8º da Lei 12.514/2011, segundo a qual 'os Conselhos não executarão judicialmente dívidas inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente', é aplicável a todos os conselhos profissionais e às execuções ajuizadas a partir de sua vigência. Precedentes do STJ e desta Corte. 7. Apelação não provida. (AC 0006707-37.2005.4.01.3300/BA, Rel. Juiz Federal Convocado MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ, 8ª Turma, DJF1 09/02/2018) (Destaquei)

A Lei nº 9.649/1998 autorizou os conselhos profissionais a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, serviços e multas. No entanto, tal dispositivo foi considerado inconstitucional pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, a teor do que se depreende da ementa que vai a seguir transcrita:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05/1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do 'caput' e dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. Decisão unânime. (STF, ADI 1717/DF)

A larga amplitude de tal competência para definição tanto de infrações como da respectiva sanção não passa despercebida pela doutrina, e gera grande embate na jurisprudência, a qual vem oscilando quanto aos limites em que é aceitável tal tipo de delegação legislativa, isso ao menos em hipóteses para as quais o legislador não traga alguma parametrização para a tipificação de ilícitos. Sobre a matéria, confira-se a ementa do REsp nº 1.080.613, julgado em 2009 pelo STJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ARMAZENAGEM DE PNEUS USADOS IMPORTADOS, SEM AUTORIZAÇÃO







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRECEDENTES. (...) 2. A aplicação de sanções administrativas, decorrentes do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrador estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. 3. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 70 da Lei 9.605/98, c/c os arts. 47-A, do Decreto 3.179/99, e 4º da Resolução CONAMA 23/96, pelo fato de a impetrante, ora recorrente, ter armazenado 69.300 pneus usados importados, sem autorização do órgão ambiental competente. 4. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. 5. A conduta lesiva ao meio ambiente, ao tempo da autuação, estava prevista no art. 47-A do Decreto 3.179/99, atualmente revogado. De acordo com o referido preceito, constituía infração ambiental a importação de pneu usado ou reformado, incorrendo na mesma pena quem comercializava, transportava, armazenava, guardava ou mantinha em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. A referida proibição, apenas para registro, está prevista, atualmente, no art. 70 do Decreto 6.514/2008. 6. Tem-se, assim, que a norma em comento (art. 47-A do Decreto 3.179/99), combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, conferia toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, a **multa aplicada, por levar em conta a gravidade da infração e a situação econômica do infrator, conforme dispõe o art. 6º da Lei 9.605/98, além de não ter ultrapassado os limites definidos no art. 75 do mesmo diploma legal, não pode ser revisto em sede de mandado de segurança, pois exige dilação probatória, tampouco pode ser reexaminado em sede de recurso especial, conforme o disposto na Súmula 7/STJ.** 8. Recurso especial desprovido, ressalvado o acesso da impetrante às vias ordinárias (STJ – 1ª Turma – Min. Rel. Denise Arruda – REsp 1.080.613 – VU - data do julgamento 23/06/2009 (g.n.).

O julgado mostra que é legítima a utilização da técnica da densificação de tipos abertos na legislação administrativa sancionadora por meio de atos infralegais. Envolve uma análise cuidadosa de princípios jurídicos fundamentais. Isso se justifica pela necessidade de adaptar normas genéricas a situações concretas, especialmente em áreas dinâmicas como







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



saúde pública ou meio ambiente, onde a realidade pode exigir regulamentações ágeis e específicas. Um exemplo prático seria uma lei que penalize "condutas de risco à saúde pública", enquanto uma portaria ministerial detalha quais ações específicas (como manipulação inadequada de alimentos ou descumprimento de protocolos sanitários) configuram essa infração.

A densificação de tipos abertos na legislação administrativa sancionadora por meio de atos infralegais representa um mecanismo necessário para conferir efetividade à norma, mas que deve operar dentro de estritos limites constitucionais. Embora essa técnica permita adequar regras genéricas a situações concretas - especialmente em áreas como saúde pública e meio ambiente, onde a dinâmica social exige regulamentação ágil. Ela não pode servir de pretexto para que a Administração Pública crie obrigações ou restrições não autorizadas expressamente pelo legislador. O princípio da legalidade, inscrito no art. 5º, II da CF/88, atua como barreira intransponível contra excessos, exigindo que toda sanção administrativa derive de previsão legal clara e precisa.

No que tange especificamente às sanções pecuniárias, a margem de atuação da Administração é ainda mais restrita. Enquanto a descrição de condutas pode ser densificada por atos infralegais - desde que mantida a essência do tipo legal -, o valor das multas exige previsão expressa em lei, com estabelecimento de patamares mínimo e máximo.

Essa exigência decorre do caráter coercitivo da sanção administrativa, que, por afetar diretamente a esfera patrimonial do administrado, demanda maior rigor na observância do princípio da legalidade. A jurisprudência do STF é unânime em afirmar que a fixação de valores sem parâmetros legais configura delegação em branco, nula por violação ao art. 5º, II da CF.

O projeto de lei em análise peca justamente por ignorar esses limites constitucionais. Ao conferir ao Poder Executivo discricionariedade absoluta para definir valores de multa sem qualquer baliza legal, o art. 5º, 1º, transforma-se em verdadeiro "cheque em branco" normativo, permitindo que a Administração legisle sobre matéria essencialmente reservada ao Poder Legislativo. Essa transferência indevida de competência não apenas viola o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), como também compromete a segurança jurídica, já que o cidadão fica impossibilitado de prever as consequências de seus atos.

A experiência comparada demonstra que a solução para esse dilema reside na combinação adequada entre definição legal e regulamentação administrativa. Sistemas jurídicos maduros costumam adotar a técnica de estabelecer na lei os limites extremos da sanção (valores mínimo e máximo) e critérios objetivos para sua graduação. Isso inclui a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, delegando ao regulamento apenas a tarefa de detalhar os procedimentos de aplicação. Esse modelo preserva tanto a necessária flexibilidade administrativa quanto às garantias individuais contra o arbítrio.







## **PREFEITURA DE VILHENA**

### **PROCURADORIA**



No caso concreto, a inconstitucionalidade do dispositivo é flagrante. A ausência de parâmetros legais para fixação das multas - seja em valores absolutos, seja em percentuais - descaracteriza por completo a função sancionatória, convertendo-a em instrumento de pura discricionariedade administrativa. Como bem destacou o STF na ADI 3.685, normas dessa natureza subvertem a lógica do Estado Democrático de Direito, onde a Administração deve sempre atuar como serva da lei, e não como sua substituta. A correção desse vício exige, no mínimo, a definição de faixas valorativas que assegurem proporcionalidade e previsibilidade na aplicação das sanções.

Um ponto crítico é a relação entre o poder sancionador e a livre iniciativa, princípio constitucional que assegura a autonomia dos agentes econômicos. O projeto impõe obrigações a estabelecimentos comerciais, como a emissão de notas fiscais e a manutenção de registros, medidas que, embora justificáveis pelo interesse público, não podem ser desproporcionais ou baseadas em presunções genéricas de ilicitude. A segurança jurídica exige que as restrições ao exercício de atividades econômicas sejam fundamentadas em critérios objetivos, evitando arbitrariedades que possam desestimular o comércio legítimo.

Além disso, o projeto deve harmonizar-se com a legislação federal, como a Lei nº 14.132/2021, que trata do furto de metais, sem criar duplicidade de sanções para os mesmos fatos.

### **3. RECOMENDAÇÕES PARA O REGULAMENTO DO PODER EXECUTIVO**

Considerando a delegação conferida pelo artigo 6º do Projeto de Lei ao Poder Executivo para regulamentar sua aplicação, recomenda-se que o futuro regulamento incorpore as seguintes diretrizes, de modo a assegurar conformidade constitucional, segurança jurídica e efetividade na fiscalização pelo estabelecimento de:

#### **3.1. Critérios objetivos para aplicação de sanções.**

Embora a fixação de valores mínimos e máximos das multas dependa de lei, em observância ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88), o regulamento pode e deve definir critérios objetivos para a graduação das penalidades, tais como a gravidade da infração (ex.: volume de material ilícito, reincidência), dano potencial causado, impacto na segurança pública ou no patrimônio e porte econômico do infrator, evitando multas excessivas para pequenos estabelecimentos comerciais. Esses parâmetros garantirão proporcionalidade e impessoalidade, alinhando-se à jurisprudência do STF (RE 704.292) e à Lei 9.605/98 (art. 75).

#### **3.2. Regras claras para o elemento subjetivo das infrações.**

O regulamento deve explicitar que as infrações do artigo 2º só se configuram quando houver dolo ou culpa, com a inclusão da expressão "sabendo ou devendo saber", conforme sugerido no parecer. Para evitar interpretações abusivas, recomenda-se definir situações concretas que caracterizam o "devendo saber" (ex.: ausência de nota fiscal, origem







## **PREFEITURA DE VILHENA**

### **PROCURADORIA**



inexplicável dos metais) e excluir a responsabilização por mera posse sem indícios de ilicitude, sob pena de violação ao princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/88).

### **3.3. Proteção de Dados Pessoais em conformidade com a LGPD.**

O artigo 4º exige registro de dados pessoais (CPF, RG) nos estabelecimentos. Para evitar conflitos com a Lei 13.709/2018 (LGPD), o regulamento deve limitar a coleta ao estritamente necessário (ex.: não exigir biometria ou dados sensíveis), estabelecer prazos de armazenamento (ex.: 5 anos, salvo investigação em curso) e exigir medidas de segurança (ex.: acesso restrito, criptografia), sob pena de nulidade das sanções por violação à LGPD.

### **3.4. Proibição de Dupla Sanção por Mesmo Fato.**

Para evitar conflito com a legislação federal, o regulamento deve prever que infrações já punidas pela União ou pelo Estado não sejam objeto de multa municipal pelo mesmo fato, pois a atuação municipal deve ser complementar, priorizando a fiscalização preventiva (ex.: obrigações de registro) em vez de sobreposição sancionatória.

### **3.5. Transparência e Controle na Aplicação das Sanções.**

Por fim, o regulamento deve assegurar a publicidade dos critérios de aplicação de multas, a motivação detalhada nos autos de infração (art. 50 da Lei 9.784/99) e os canais de recurso administrativo célere, em respeito ao devido processo legal (art. 5º, LV, CF/88).

Ressalta-se que a regulamentação proposta não substitui a necessidade de veto parcial ao §1º do artigo 5º, cuja inconstitucionalidade só pode ser sanada por lei. No entanto, ao adotar essas diretrizes, o Poder Executivo mitiga riscos jurídicos, garantindo que o combate aos ilícitos patrimoniais seja eficaz sem sacrificar garantias fundamentais.

A medida ainda reforçará a segurança jurídica dos administrados e a harmonização com o ordenamento federal, evitando judicialização desnecessária. Recomenda-se, portanto, que o regulamento seja elaborado em estreito diálogo com a Procuradoria Geral do Município, incorporando essas balizas para evitar vícios de arbitrariedade ou inconstitucionalidade.

## **4. CONCLUSÃO**

Diante da análise realizada, impõe-se o veto parcial ao §1º do artigo 5º do Projeto de Lei, medida necessária para sanar a flagrante inconstitucionalidade que macula o dispositivo. Ao conferir ao Poder Executivo a ampla discricionariedade para fixar valores de multa sem estabelecer parâmetros legais objetivos, o referido parágrafo viola princípios constitucionais basilares do ordenamento jurídico, notadamente a legalidade, a tipicidade e a segurança jurídica, pilares essenciais do Estado Democrático de Direito.

A recomendação de veto parcial, nos termos do artigo 74 da Lei Orgânica Municipal, representa solução juridicamente adequada e proporcional. Ela permite preservar a validade dos demais dispositivos do projeto - que não apresentam vícios constitucionais - mantendo





**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



intacta a política pública de combate aos ilícitos patrimoniais. Trata-se de medida que harmoniza o interesse coletivo na repressão eficaz dessas condutas com a indispensável proteção das garantias fundamentais dos administrados.

Fundamenta-se tal recomendação em três eixos principais interligados. Primeiramente, resguarda-se a competência exclusiva do Poder Legislativo para estabelecer os parâmetros sancionatórios, conforme exige o sistema de separação de poderes. Em segundo lugar, protegem-se os cidadãos contra possíveis arbitrariedades administrativas, assegurando a necessária previsibilidade e justiça na aplicação das sanções. Por fim, preserva-se o equilíbrio institucional, vedando delegações legislativas em branco que subvertem o sistema de freios e contrapesos.

Caso acolhida a recomendação, o veto parcial deverá ser submetido à apreciação da Câmara Municipal no prazo legal de 15 dias úteis, conforme estabelece o §2º do artigo 74 da LOM. Este procedimento assegura a necessária participação do Legislativo no processo de correção da inconstitucionalidade, mantendo o diálogo institucional entre os Poderes.

A solução proposta representa o equilíbrio ideal entre efetividade da administração pública e respeito às garantias constitucionais. Permite que o Município disponha de instrumentos eficazes de fiscalização, porém dentro dos limites traçados pelo legislador e com o indispensável controle democrático. Dessa forma, conciliam-se adequadamente os legítimos interesses públicos envolvidos com a estrita observância da ordem constitucional, afastando-se qualquer risco de arbítrio ou autoritarismo na aplicação do poder sancionatório municipal.

É o parecer para consideração e decisão do prefeito.

Vilhena, 21 de julho de 2025.

Assinado por:  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
MARCIA HELENA FIRMINO



23/07/2025 13:28:17

**Procuradora Municipal**

Assinatura eletrônica

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
Assinatura eletrônica - Verifique pelo QRCode ou pelo link <https://vilhena.oxxy.eletoch.com.br/protocolo/consulta-autenticidade> - Identificador: 1bcb9bb7-47cf-482b-b72d-e60f1c34365 - Página 21/22







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
Assinatura eletrônica - Verifique pelo QRCode ou pelo link <https://vilhena.oxynet.com.br/protocolo/consulta-autenticidade> - Identificador: 1bcb9bb7-47cf-482b-b72d-6180f1c34365 - Página 22/22





**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



**PARECER JURÍDICO Nº 484/2025/PGM**

**PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. DELEGAÇÃO EM  
BRANCO. MULTA ADMINISTRATIVA.  
INCONSTITUCIONALIDADE. PODER SANCIONADOR.  
SEGURANÇA JURÍDICA. TAXATIVIDADE.  
ARBITRARIEDADE. VETO PARCIAL. ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

O parecer conclui que o § 1º do art. 5º do Projeto de Lei é inconstitucional por violar o princípio da legalidade estrita, art. 5º, II, CF/88, ao delegar ao Executivo a fixação de multas sem parâmetros legais mínimos ou máximos, caracterizando delegação em branco. Tal indeterminação fere a segurança jurídica e o princípio da taxatividade, permitindo a arbitrariedade na cominação de sanções, e recomenda-se o veto parcial do dispositivo para preservar o Estado Democrático de Direito, mantendo os demais artigos válidos.

O presente parecer analisa o Projeto de Lei nº 7205/2025, que dispõe sobre medidas administrativas de prevenção e combate a roubo, furto e receptação de metais no município de Vilhena e objetiva-se verificar sua conformidade constitucional, com ênfase nos aspectos formais e materiais. Especialmente no que tange ao poder sancionador municipal e aos limites impostos pelos princípios da legalidade, taxatividade e proporcionalidade, nos termos do previsto na Constituição Federal.

A emissão deste parecer é ato preparatório essencial para garantir segurança jurídica à decisão do legitimado sobre sanção ou veto e do processo legislativo. Além disso, deve embasar a decisão do legitimado sobre a conformidade formal e material do projeto de lei, de autoria parlamentar, com o ordenamento jurídico nacional.

Feitas estas considerações, passa-se ao opinativo.

**I - FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**2.1. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Inicialmente, cumpre destacar que a manifestação jurídica exarada neste parecer encontra fundamento na Lei Orgânica do Município de Vilhena, na Lei Federal nº 13.105, de







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**

138125  
36  
R

16 de março de 2015, na Lei nº 5.205, de 16 de dezembro de 2019, e na Lei nº 5.823, de 27 de julho de 2022.

A Procuradoria Geral do Município tem competência técnica, exclusiva, para assessorar a autoridade do Poder Executivo que pode deflagrar o processo legislativo municipal. Ela aponta os embaraços jurídicos eventualmente existentes, esgotando-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da constitucionalidade, da legalidade e da observância do devido processo legislativo. Além disso, exara peça opinativa, que não retira do gestor a responsabilidade pelos seus atos e decisões.

### **2.2. DA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO POLO**

A análise formal do projeto de lei é etapa essencial para aferir sua validade jurídica, exigindo-se o estrito cumprimento dos requisitos do devido processo legislativo, conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 95/1998 e seu decreto regulamentador. Dentre os aspectos fundamentais, destacam-se a competência para tratar da matéria, a iniciativa e a forma adequada, elementos que, se não forem observados, podem acarretar a inconstitucionalidade formal do ato, independentemente de seu mérito.

Do ponto de vista da competência legislativa, o projeto mostra-se plenamente constitucional, uma vez que a matéria tratada, prevenção e combate a ilícitos patrimoniais envolvendo metais no âmbito municipal, enquadra-se claramente no conceito de interesse local previsto no art. 30, I da Constituição Federal, que confere aos municípios competência para dispor sobre tais temas.

A regulamentação de atividades econômicas suscetíveis à receptação de bens roubados, como estabelecimentos de ferro-velho, configura matéria típica de polícia administrativa municipal, sem qualquer invasão das competências privativas da União, conforme disciplina o art. 22, I, da Constituição Federal ou das competências dos Estados.

A jurisprudência do STF reconhece expressamente essa esfera de atuação municipal, desde que respeitados os limites constitucionais, explicitados nos princípios da legalidade estrita e da proporcionalidade das sanções.

Sobre a iniciativa, entende-se que o projeto atende ao art. 61 da CF/88, uma vez que foi proposto por parlamentar e não versa sobre matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Vale ressaltar que, embora haja decisões em sentido contrário, como se vê abaixo:

Processo: ADI 631200320128260000 SP 0063120-03.2012.8.26.0000.  
Relator: Kioitsi Chicuta; Julgamento: 25/07/2012; Órgão Julgador: Órgão Especial; Publicação: 01/08/2012. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.464, de 3 de janeiro de 2012, do Município de Ubatuba. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Norma que dispõe sobre medidas de combate à violência urbana, inclusive determinando





## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa. Exercício do poder de polícia administrativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre a organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre medidas de combate à violência urbana, inclusive determinando interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa, por tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável pela iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

Essa interpretação é corroborada pelo seguinte julgado:

ADI nº 994.09.230500-5 (186.260-0/4-00); REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL; REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL; COMARCA: SÃO PAULO. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.376/12.12.2006, do Município de Santa Isabel, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que "Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo no entorno de todas as agências bancárias e instituições financeiras localizadas no Município, e dá outras providências", padece de inconstitucionalidade a vereadora lei hostilizada não por obrigar as agências bancárias e as instituições financeiras localizadas no Município a instalarem e manterem em funcionamento câmeras de vídeo colocadas no seu entorno, mas por sujeitar suas infratoras a multa por câmera não instalada ou por serviço de gravação e arquivamento por câmera não realizado, haja vista que a imposição da coima pressupõe fiscalização do cumprimento da norma e tal serviço, diretamente afeito à Administração, somente o Prefeito poderia propor fosse criado. Além disso, é serviço, esse, que custa aos cofres públicos, afigurando-se também inconstitucional sua criação com base em previsão genérica da origem dos recursos necessários ao seu sustento - violação aos artigos 5º, 25, 47, II, e 144 da Constituição Estadual – ação procedente.







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



Apesar das divergências jurisprudenciais sobre a extensão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, o projeto de lei em análise não invade a esfera reservada ao art. 61, §1º, II, da CF/88. Ele se limita a autorizar a atuação administrativa do Poder Executivo no exercício do poder de polícia, sem impor a criação de cargos, estruturas ou atribuições específicas a órgãos públicos.

A norma estabelece um marco regulatório material, definindo condutas proibidas (Art. 2º), obrigações de controle (Art. 4º) e sanções aplicáveis (Art. 5º), mas deixa a implementação concreta das medidas à discricionariedade do Executivo (Art. 1º e 6º), que poderá adequá-las à sua organização pré-existente.

Essa delegação de competência regulamentar evita o vício de iniciativa, pois não há exigência constitucional de que a previsão genérica de fiscalização e sanções em matéria de ordem pública (como combate a ilícitos patrimoniais) parta exclusivamente do Presidente da República. Ademais, a jurisprudência do STF tem admitido que a mera previsão de poder de polícia administrativa por lei ordinária não equivale à criação de atribuições indelegáveis, especialmente quando não há vinculação a cargos ou estruturas específicas.

Ou seja, o projeto não afeta a estrutura administrativa do Executivo, nem impõe custos operacionais inevitáveis, distanciando-se das hipóteses do art. 61, §1º, II, da CF/88. Assim, não há vício de iniciativa, sendo válida a propositura por parlamentar, em consonância com a jurisprudência que restringe as reservas de iniciativa privativa aos casos expressos e inequívocos.

No caso, defende-se a aplicação da interpretação restritiva quanto à extensão das hipóteses de iniciativa privativa do chefe do poder executivo, reconhecendo que tais limitações devem ser aplicadas apenas nos casos expressamente previstos na Constituição, sem extensão analógica.

O STF, ao seguir essa linha, tem admitido que a criação de mecanismos de polícia administrativa por lei ordinária de autoria parlamentar não implica, por si só, criação de cargos ou alteração estrutural no Executivo. Isso é especialmente importante quando a implementação das medidas pode ser absorvida pela organização administrativa existente.

Ademais, **acolher a tese contrária equivaleria a esvaziar a competência legislativa geral dos parlamentares, submetendo qualquer regulação de políticas públicas à iniciativa do Executivo, o que violaria o equilíbrio federativo e o princípio da simetria constitucional.**

Vale destacar, ainda, que o projeto de lei em análise adota corretamente a forma de lei ordinária, considerando que a matéria por ele regulada, relativa ao exercício do poder de polícia administrativa e à repressão de ilícitos patrimoniais, **não está sujeita à reserva constitucional de lei complementar.** Conforme a jurisprudência consolidada do STF, apenas as matérias expressamente previstas na Constituição Federal exigem lei complementar, sendo todas as demais passíveis de regulamentação por lei ordinária.







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



A Constituição Federal estabelece um núcleo fechado de hipóteses que demandam lei complementar, tais como normas sobre organização da Administração Pública federal – art. 61, §1º, II, "e"; regime jurídico único dos servidores, conforme o art. 39; limitação ao poder de tributar do art. 146, entre outros. Fora dessas situações, a competência legislativa geral é exercida por lei ordinária, conforme o princípio da supremacia constitucional e da reserva legal relativa.

A jurisprudência recente do STF é pacífica ao afirmar que leis locais ou regionais não podem ampliar indevidamente o campo da lei complementar. Ou seja, mesmo que o ordenamento municipal ou estadual preveja a utilização de lei complementar para certas matérias, essa exigência só é válida se a própria CF a impuser. Do contrário, prevalece a lei ordinária como regra geral.

Neste sentido, a forma adotada é adequada, pois o projeto não trata de organização administrativa, servidores públicos, tributos ou outras matérias constitucionalmente reservadas à lei complementar. Sua essência é regulatória e repressiva, enquadrando-se perfeitamente no âmbito da lei ordinária, em atenção à hierarquia das fontes normativas e à jurisprudência constitucional.

Argumenta-se que a linguagem é técnica e precisa, utilizando termos jurídicos consagrados (ex.: "pessoa jurídica ou física", "reincidência", "sanções cumulativas"), sem ambiguidades ou vícios de redação que comprometam a inteligibilidade. Da mesma forma, observa-se consistência interna, pois os artigos articulam-se logicamente: do objetivo geral (Art. 1º) à tipificação (Art. 2º), definições (Art. 3º), obrigações (Art. 4º) e sanções (Art. 5º), e o contexto responde a uma demanda real de segurança urbana, roubos de cabos e metais causam prejuízos econômicos e interrupção de serviços públicos em Vilhena e sintonia com políticas públicas: Complementa a Lei Federal nº 14.132/2021, tipificação do furto de metais, demonstrando alinhamento federativo.

Diante da análise realizada, conclui-se pela constitucionalidade formal do Projeto de Lei em comento, por atender integralmente aos requisitos formais. Assim, não há vícios formais que o maculem, estando, pois, conformado plenamente ao devido processo legislativo e às balizas do federalismo cooperativo.

### **2.3. ANÁLISE MATERIAL: CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL E COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO**

Superada a análise formal, que atestou a regularidade do processo legislativo e a adequação da iniciativa, passa-se ao exame material do projeto de lei, destinado a verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e o ordenamento jurídico pátrio.

A análise material sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei considerará o fundamento constitucional, especialmente os artigos 1º, 2º, 5º, caput, II, LIV e LV, 170, todos da CF/88. Isso permitirá concluir se o projeto, em seu conteúdo, é constitucional e harmonioso







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



com o sistema jurídico, cumprindo sua finalidade de proteção ao patrimônio público e privado sem afrontar garantias fundamentais ou competências alheias.

O projeto em questão, ao buscar combater ilícitos patrimoniais como roubo, furto e receptação de metais, deve equilibrar a atuação estatal com os direitos e garantias fundamentais. Isso evita excessos que possam comprometer a segurança jurídica ou a livre iniciativa econômica, pelo exercício do poder de polícia. E, para tanto, já no art. 1º, confere ao Executivo municipal competência para implementar medidas administrativas de prevenção e repressão, atuando na blindagem da cadeia econômica local contra ilícitos patrimoniais.

**Art. 1º** O Poder Executivo fica autorizado a dispor sobre a aplicação de medidas administrativas de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Essa delegação, embora ampla, vincula-se a um objetivo claro que é o de desincentivar o mercado ilegal ao responsabilizar agentes que comercializem produtos oriundos de crimes (art. 2º), criando um mecanismo dissuasório baseado no risco operacional. Trata-se de autorização ampla para implementar medidas administrativas voltadas à prevenção e ao combate de crimes patrimoniais, especificamente roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Vale ressaltar que a redação do dispositivo, ao não especificar o tipo de medida a ser adotada, sugere uma deliberada abertura interpretativa, permitindo que o Executivo atue tanto por meio de ações executivas quanto normativas. Isso significa que a administração pública pode, por exemplo, expedir decretos ou portarias regulamentares (medidas normativas) para estabelecer diretrizes e obrigações. Além disso, pode executar operações fiscalizatórias ou criar programas de monitoramento (medidas executivas).

A amplitude desse dispositivo reforça a discricionariedade do gestor público na escolha das estratégias mais adequadas para proteger a cadeia econômica local, adaptando-se às necessidades concretas do município. No entanto, essa flexibilidade também demanda cautela, uma vez que a ausência de limites expressos exige que as medidas adotadas respeitem os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, evitando abusos ou restrições indevidas a direitos individuais.

Quanto à descrição da conduta ilícita, o projeto de lei em análise apresenta notável adequação constitucional em sua descrição das condutas ilícitas, estabelecendo parâmetros claros e objetivos para a configuração das infrações administrativas relacionadas à comercialização de materiais metálicos, nos seguintes termos:

**Art. 2º** A pessoa jurídica ou física que adquirir, distribuir, armazenar, estocar, portar, transportar, vender ou expor à venda, revender, reciclar, trocar, usar a matéria prima ou compactar fios metálicos,







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



geradores, baterias, transformadores e placas metálicas, produtos de crime, estará sujeita às penalidades desta Lei.

A redação do artigo 2º enumera de forma precisa as atividades proibidas, como adquirir, armazenar ou comercializar os produtos especificados. Isso demonstra preocupação do legislador com a taxatividade necessária em matéria de direito sancionador, evitando tipificações vagas que poderiam resultar em aplicação arbitrária das sanções. Essa técnica legislativa assegura a necessária segurança jurídica, permitindo que os administrados identifiquem com razoável antecipação as condutas vedadas.

Quanto ao aspecto subjetivo, embora o texto não exija expressamente o dolo, a redação adotada pressupõe conduta voluntária do agente, afastando a responsabilidade objetiva que seria inconstitucional. A exigência tácita de ação consciente está em sintonia com os entendimentos mais recentes do STF sobre direito administrativo sancionador, que rejeitam a punição por meras situações fáticas alheias à vontade do administrado. Nesse particular, cumpre destacar que a redação atual poderia eventualmente permitir interpretação no sentido de responsabilizar mesmo condutas culposas, o que demandaria cautela na aplicação da norma.

Para eliminar qualquer dúvida sobre este aspecto, sugere-se leve modificação no artigo 2º, acrescentando-se a expressão "sabendo ou devendo saber que se tratam de produtos de crime", o que tornaria explícita a necessidade de elemento subjetivo (dolo ou culpa) para configuração da infração. Essa alteração preservaria a eficácia da norma enquanto reforçaria suas garantias constitucionais, afastando definitivamente o risco de responsabilização objetiva.

A técnica legislativa empregada demonstra equilíbrio entre a necessária eficácia do poder de polícia municipal e o respeito às garantias individuais, especificando os elementos centrais das infrações sem cair em minúcias desnecessárias.

Por sua vez, o Art. 3º do Projeto de Lei estabelece o conceito legal de "fio metálico", definindo-o de forma exemplificativa como abrangendo tanto os tradicionais fios de cobre e alumínio quanto, por analogia, as fibras ópticas utilizadas em redes de telecomunicações.

**Art. 3º** Considera-se fio metálico, para fins desta Lei, os fios de cobre e alumínio e, por semelhança, a fibra ótica utilizada para a transmissão de sinais de áudio, vídeo e dados telefônicos.

A expressão "por semelhança" revela uma técnica legislativa de extensão analógica, que procura abranger equipamentos com função equivalente na infraestrutura de telecomunicações, garantindo que a lei acompanhe a evolução tecnológica e não se torne obsoleta. Essa definição normativa busca ampliar o alcance da legislação para além dos materiais metálicos convencionais, incluindo tecnologias modernas de transmissão de dados que, embora não sejam propriamente metálicas, possuem valor econômico similar e são igualmente alvo de furtos e comercialização ilegal.







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



Considerando esses elementos, conclui-se pela plena constitucionalidade da descrição das condutas ilícitas no projeto, desde que observada a interpretação conforme à Constituição que exige elemento subjetivo para a configuração das infrações. A eventual adoção da sugestão de redação proposta apenas reforçaria essa conformidade, tornando explícito o que já está implícito no texto atual. Dessa forma, o projeto cumpre seu objetivo de combater ilícitos patrimoniais sem sacrificar os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, mantendo-se inteiramente compatível com a ordem constitucional.

Complementarmente, o Art. 4º impõe obrigações acessórias específicas aos estabelecimentos "ferro-velho" – atividade que a lei elege como núcleo crítico da fiscalização –, exigindo transparência documental por meio de emissão de nota fiscal e manutenção de livro-registro detalhado (parágrafo único).

**Art. 4º** Os estabelecimentos, denominados Ferro-Velho, deverão emitir Nota Fiscal nos termos da legislação em vigor, bem como deverão manter livro próprio para o registro de todas as operações que envolvam a comercialização de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Essa dupla exigência visa à rastreabilidade das transações, permitindo identificar a origem dos materiais e seus fornecedores, o que, aliado às sanções do art. 5º (multas e suspensão de alvará), forma um sistema integrado de controle.

A exigência de emissão de nota fiscal, prevista no caput do artigo, não inova no ordenamento jurídico, mas simplesmente reforça obrigação já estabelecida pelo artigo 113, §1º do Código Tributário Nacional. Esta medida encontra sólido fundamento no poder fiscalizatório do Estado e na competência municipal para suplementar a legislação federal em matéria de interesse local, conforme disposto no artigo 30, V, da Constituição Federal.

Quanto à criação do livro de registros específico para operações com materiais metálicos, a medida deve ser analisada sob o duplo aspecto da proporcionalidade e da proteção de dados pessoais. O legislador municipal, ao selecionar esta atividade econômica específica para regulação mais rigorosa, partiu de premissa justificável: o setor de reciclagem de metais apresenta peculiaridades que o tornam potencial canal para a comercialização de produtos ilícitos. Neste contexto, a exigência de registro detalhado das transações configura medida adequada e necessária ao combate efetivo dos ilícitos patrimoniais, desde que observados os seguintes parâmetros:

Proporcionalidade e razoabilidade, garantindo que a medida não crie ônus desproporcional, limitando-se a estabelecer registros adicionais para operações com produtos específicos. Guarda relação direta com o interesse público na repressão a crimes contra o patrimônio e mostra-se necessária, considerando a insuficiência dos mecanismos de controle ordinários para coibir o comércio de produtos furtados ou roubados neste segmento. O







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



parágrafo único, ao especificar as informações a serem registradas, assegura a necessária precisão normativa, evitando discricionariedade excessiva na fiscalização, conforme a LGPD.

A exigência de coleta e armazenamento de dados pessoais (como CPF, RG e endereço completo) deve observar estritamente os princípios da LGPD. Isso é especialmente importante no que se refere à finalidade específica, prevenção e repressão de crimes contra o patrimônio. Entre os princípios estão a necessidade e proporcionalidade da coleta, a adoção de medidas de segurança adequada, a limitação do uso aos fins expressamente previstos e a garantia dos direitos de acesso e retificação aos titulares.

Estas salvaguardas são necessárias para garantir plena conformidade com o ordenamento jurídico. Recomenda-se a inclusão de dispositivo expresso sobre tratamento de dados pessoais em conformidade com a LGPD. Além disso, é importante o estabelecimento de protocolos de segurança para armazenamento, com prazo máximo de guarda sugerido de 5 anos. Também é importante a previsão de responsabilidades por vazamento ou uso indevido. Também é importante a regulamentação complementar sobre forma segura de disponibilização às autoridades e a adoção de cláusula de salvaguarda específica.

A constitucionalidade da medida é reforçada pela jurisprudência do STF. Ela reconhece a discricionariedade do legislador na escolha de meios adequados para enfrentar problemas sociais específicos e a admissibilidade de restrições a direitos fundamentais quando previstas em lei, proporcionais e necessárias em uma sociedade democrática. Essas são condições plenamente atendidas no caso em análise.

A intervenção na atividade econômica respeita os limites constitucionais do artigo 170 da CF, pois: (a) não inviabiliza o exercício da atividade; (b) não impõe custos excessivos; e (c) mantém relação de proporcionalidade entre o ônus imposto e o benefício social almejado. Harmoniza-se ainda com o princípio da livre iniciativa, já que as restrições são razoáveis e justificadas pelo interesse público na segurança patrimonial.

A experiência comparada (como o Regulamento Geral de Proteção de Dados da UE) demonstra que sistemas similares podem ser implementados sem violar a proteção de dados, desde que observadas salvaguardas apropriadas. No Brasil, a ANPD recomenda que tais medidas sejam precedidas de avaliação de impacto à proteção de dados, considerando riscos, medidas mitigadoras e mecanismos de governança.

Portanto, conclui-se pela plena constitucionalidade e legalidade do artigo 2º, 3º e 4º da norma. Isso é possível desde que a regulamentação posterior deverá detalhar esses mecanismos, assegurando o equilíbrio entre o legítimo interesse público no combate a ilícitos e a proteção dos direitos à privacidade e proteção de dados pessoais.

Por fim, o Art. 5º da proposição estabelece as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das medidas previstas na lei, definindo duas principais sanções: multa (inciso I) e suspensão do Alvará (inciso II).







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA

O dispositivo ainda conta com três parágrafos que detalham a aplicação dessas penalidades, estruturando-se da seguinte forma:

**Art. 5º** São penalidades aplicáveis:

I - multa;

II - suspensão do Alvará;

**§ 1º** O poder Executivo decidirá o valor da multa.

**§ 2º** Em caso de reincidência, o valor da multa será de duas vezes o valor da primeira incidência.

**§ 3º** As sanções previstas nesta Lei podem ser aplicadas cumulativamente.

O § 1º atribui ao Poder Executivo a competência para definir o valor da multa, conferindo-lhe discricionariedade para ajustar o montante conforme a gravidade da infração e o contexto local. Já o § 2º prevê um agravante em caso de reincidência, determinando que o valor da multa será dobrado em relação à primeira aplicação, reforçando o caráter coercitivo da norma. Por fim, o § 3º assegura que as sanções podem ser aplicadas cumulativamente, ou seja, é possível impor simultaneamente uma multa e a suspensão do Alvará, por exemplo, caso a infração justifique medidas mais severas.

Esse artigo demonstra um caráter sancionador da lei, buscando coibir práticas ilícitas por meio de penalidades administrativas progressivas e combináveis, garantindo maior efetividade na repressão aos crimes patrimoniais contra bens como cabos, metais e equipamentos elétricos. Contudo, apresenta **vício de inconstitucionalidade material parcial**, especialmente no que tange à delegação de competência ao Poder Executivo para definir livremente os valores das multas sem parâmetros legais mínimos ou máximos.

Essa ausência de critérios objetivos viola frontalmente os princípios constitucionais da legalidade, taxatividade, segurança jurídica e impessoalidade, além de afrontar diretamente o art. 5º, II, e o art. 37, caput, da Constituição Federal, que exige lei formal para restringir direitos e impor obrigações.

Isto porque, em regra, a sanção pecuniária, assim como a prevista no art. 5º do projeto de lei, enquanto manifestação do poder de polícia administrativa, possui natureza jurídica sancionatória - repressiva, destinada a coibir condutas que afetam bens jurídicos protegidos, como a segurança e o patrimônio público, como autorizado pelo art. 78 do CTN, cujo teor se segue:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à





## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

**Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Contudo, o poder sancionador está conformado pelo princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88), que exige que a lei defina não apenas as condutas ilícitas, mas também os parâmetros objetivos para a fixação do valor da multa, evitando discricionariedade excessiva.

Ou seja, a CF/88 não confere à Administração Pública liberdade para criar penalidades sem amparo legal direto, pois a multa administrativa, por sua natureza coercitiva e patrimonial, interfere diretamente na esfera jurídica do particular, demandando previsão legal taxativa e critérios seguros de aplicação.

O poder de polícia administrativa, embora fundamental para a proteção do interesse público, não constitui competência ilimitada ou discricionária. Conforme estabelece o artigo 78 do Código Tributário Nacional, trata-se de atividade estatal que, ao restringir direitos individuais em prol do coletivo, deve observar rigorosos limites constitucionais.

Esses limites materializam-se, precipuamente, nos princípios da legalidade estrita (art. 5º, II, CF) e da taxatividade, que exigem previsão legal expressa e definição clara das hipóteses de intervenção, evitando arbitrariedades.

O princípio da legalidade estrita opera como verdadeiro freio ao poder sancionador da Administração. Exige que tanto as condutas ilícitas quanto as respectivas sanções sejam definidas em lei, vedando a criação autônoma de infrações ou penalidades por atos regulamentares. Nesse sentido, a ausência de parâmetros objetivos para fixação de multas, como valores mínimos e máximos, configura **delegação em branco**. Essa figura é repudiada pela jurisprudência pátria, pois ao delegar ao Poder Executivo a fixação de valores de multa sem parâmetros legais mínimos ou máximos, ofende a segurança jurídica e a separação de poderes.

Essa delegação em branco transfere ao Executivo uma competência típica do Legislativo, que é a definição de sanções administrativas. Pois, segundo a Constituição Federal, cabe ao Legislativo a função de legislar e regular as restrições a direitos (Art. 5º, II). Enquanto isso, ao Executivo cabe apenas a execução das políticas públicas dentro dos limites legais. Ao permitir que o Executivo defina, sem balizas, o valor das multas, o dispositivo subverte essa divisão, convertendo o administrador em legislador *de facto*. Essa inversão de papéis fragiliza o sistema de freios e contrapesos, essencial ao Estado Democrático de Direito, pois concentra







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**

138/25  
46  
R

poder normativo nas mãos de um único Poder, sem os controles democráticos inerentes ao processo legislativo.

Além disso, como bem destacam Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini, a função precípua do poder executivo não é legislar, mas executar os comandos legais, em estrita obediência ao comando legal. A taxatividade complementa esse sistema de garantias, exigindo que as normas de polícia administrativa sejam suficientemente precisas para evitar interpretações discricionárias. Quando a lei deixa margem à arbitrariedade, como ocorre no projeto analisado, ao permitir que o Executivo defina livremente valores de multa, converte-se em instrumento de opressão, não de conformidade social. A jurisprudência é uníssona ao exigir critérios objetivos para graduação de sanções (gravidade da infração, dano causado, porte do infrator), sob pena de nulidade.

A multa administrativa, embora dotada de dupla função (repressiva e preventiva), não pode degenerar em mero instrumento arrecadatário. Sua legitimidade depende do atendimento às garantias processuais (contraditório, ampla defesa, motivação) e materiais (proporcionalidade, razoabilidade).

A discricionariedade na fixação de valores, como previsto no art. 5º, §1º do projeto em análise, subverte essa finalidade, permitindo que o administrador atue como legislador, verdadeira inversão de papéis, incompatível com o Estado Democrático de Direito. No caso concreto, a delegação irrestrita para fixação de multas viola o núcleo essencial do princípio da legalidade. Como alerta José dos Santos Carvalho Filho, a atividade administrativa só é válida quando expressamente autorizada por lei, incluindo os elementos essenciais da sanção. A omissão quanto a valores mínimos e máximos, ou critérios de graduação, transforma a norma em "cheque em branco", sujeita ao arbítrio do Executivo e divorciada da segurança jurídica.

Normas que deixam ao administrador a definição do quantum sancionatório fragilizam a previsibilidade e a impessoalidade, nos moldes do art. 37, da CF, pilares do regime jurídico-administrativo. A solução, portanto, passa pela edição de parâmetros legais claros, como faixas de valor e fatores de ponderação, assegurando que a multa cumpra sua função sem resvalar para o autoritarismo.

Em síntese, o exercício do poder de polícia exige equilíbrio delicado entre eficácia e garantias individuais. A ausência de limites legais precisos, como no projeto em questão, rompe esse equilíbrio, esvaziando o controle democrático e expondo os cidadãos ao arbítrio. A correção desse vício, seja por veto parcial ou regulamentação criteriosa, é imperativa para preservar tanto a efetividade das políticas públicas quanto a supremacia da Constituição, conforme corroborado pelo julgado abaixo transcrito:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE  
SEGURANÇA COLETIVO. CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA.  
COBRANÇA DE MULTA COM BASE UNICAMENTE EM ATO NORMATIVO  
INFRALEGAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA**







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**

138/25  
47  
12

TIPICIDADE. 1. A r. sentença recorrida julgou improcedente o pedido, denegando a segurança coletiva pretendida para afastar a aplicação da Resolução nº 76/2012 editada pelo Conselho Regional de Educação Física. 2. A tese da associação apelante é no sentido de que o Conselho Regional teria violado o Princípio da Reserva de Lei, porquanto apenas o órgão federal teria competência normativa para editar penalidades. Assiste razão à apelante quanto à ilegalidade da resolução, porém por fundamentação diversa. 3. A fixação de penalidade administrativa configura matéria reservada à lei em sentido estrito, como dispõe o art. 5º, II, da Constituição Federal. A legislação que rege a atividade (Lei nº 9.696/98) não prevê a possibilidade de que os seus Conselhos, quer Federal ou Regionais, estipulem multas sobre qualquer fundamento. 4. Após a edição da Lei nº 12.514, de 28/10/2011, a cobrança dos valores devidos pelos Conselhos, que nada dispuseram a tal respeito, passou a ser regida pela nova lei. Contudo, tal norma não pode servir de fundamento na hipótese da Resolução nº 76/2012. A uma, porque busca seu fundamento de validade expressamente da Lei nº 9.696/98, conforme se verifica nas disposições da referida resolução. A duas, porque a cobrança de multa por "violação ética" ou de "outras obrigações" depende de previsão em lei, dispondo sobre a conduta proibida. 5. A despeito da atribuição conferida ao Conselho para a fiscalização do exercício da Educação Física, as exigências formuladas por meio do ato infralegal (art. 1º da Resolução 76/2012) ultrapassam os limites do Poder Regulamentar e afrontam o Princípio da Reserva Legal. A resolução também fere o Princípio da Tipicidade, ao qual os atos administrativos que importem em restrições de direitos também estão vinculados. Desse modo, não se poderia admitir que a Administração interpretasse extensivamente a autorização de 1 cobrança de multa por "violação ética", pautada em padrões fluidos e indeterminados. 6. "O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas restritivas sejam dotadas de clareza e precisão, permitindo que o eventual atingido possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem" (MENDES, Gilmar Ferreira, Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional, Celso Basto Editor, São Paulo, 1999, págs. 248/249). 7. Destarte, o pleito autoral está amparado em direito líquido e certo, sendo de rigor a concessão da segurança para impedir a cobrança de multa com fundamento na Resolução nº 76/2012 do CREF da 1ª Região. 8. Todavia, a presente decisão judicial não representa um salvo-conduto para a atuação do profissional ou da empresa especializada no ramo da Educação Física

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
Assinatura eletrônica - Verifique pelo ORCode ou pelo link <https://vilhena.oxi.eletoch.com.br/protocolo/consulta-autenticidade> - Identificador: 1bc9bb7-47cf-482b-b72d-e801c34365 - Página 13/22







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



sem o cumprimento da Lei nº 9.696/1998 ou das normas e resoluções administrativas legitimamente instituídas. 9. Apelo conhecido e provido. (TRF-2 - AC: 00460612720124025101 RJ 0046061-27.2012 .4.02.5101, Relator: JOSÉ ANTONIO NEIVA, Data de Julgamento: 30/11/2015, VICE-PRESIDÊNCIA, Data de Publicação: 03/12/2015)

Neste sentido, encontra-se o precedente jurisprudencial deste Tribunal Regional Federal, cuja ementa segue abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA - CREA. MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REQUISITO LEGAL. ART. 202 E 203 DO CTN. NULIDADE DA CDA. 1. A controvérsia gira em torno da legalidade da multa administrativa aplicada, por exercício ilegal da profissão, nos termos do artigo 6º, 'a', da Lei nº 5194/66, todavia, não consta da CDA (fl. 13) a fundamentação legal que constituiu o valor da multa e juros de mora. 2. Os requisitos da Certidão de Dívida Ativa, contidos no art. 202 do CTN, têm a finalidade de dar ao contribuinte todos os elementos necessários para a identificação perfeita do crédito, a fim de não o prejudicar em sua defesa. 3. Em que pese a multa administrativa, in casu, não possuir natureza tributária e a origem da sanção ter sido expressa (artigo 6º, 'a', da Lei nº 5194/66), não consta o dispositivo legal que fixou o valor da multa aplicada. 4. Não merece reforma a sentença recorrida, em razão da ausência de dispositivo legal que fundamente o quantum da multa cobrada por meio da CDA. Ocorre a inexigibilidade do título executivo, o qual padece de vício e torna nula a CDA, extinguindo a execução fiscal. 5. Custas e verba honorária mantidas, à míngua de recurso voluntário, nos termos da sentença recorrida. Sem custas. 6. Apelação não provida. (AC 0010883-87.2014.4.013900/PA, Rel. Desembargadora Federal ÂNGELA CATÃO, 7ª Turma, DJF1 24/06/2016).

Acrescente-se que a fixação de multas por atos administrativos não encontra amparo no nosso ordenamento jurídico, haja vista o disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. Dessa forma, as resoluções ou atos normativos, como atos infralegais, não podem fixar o valor da multa. Uma vez que a função desse ato administrativo se restringe a regulamentar a aplicação da lei, de modo a permitir a sua efetiva incidência, não se prestando a descrever infrações e cominar penas.

Merecem realce, a propósito, os precedentes jurisprudenciais da Oitava Turma deste TRF, a teor do que se depreende das ementas abaixo transcritas:







## PREFEITURA DE VILHENA PROCURADORIA



TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. MULTAS. FIXAÇÃO POR RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RESERVA LEGAL. 1. A regularidade da CDA é pressuposta de constituição e desenvolvimento válido e regular da execução fiscal. Pode, portanto, ser aferida de ofício pelo juiz, independentemente de arguição da parte executada. 2. Não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico a fixação de multas, além do limite máximo, mediante ato infralegal, tendo em vista que somente a lei, em sentido estrito, é capaz de criar direitos ou estabelecer restrições. 3. Apelação a que se nega provimento. (AC 0030865-78.2013.4.01.3300/BA, Rel. Desembargadora Federal MARIA DO CARMO CARDOSO, 8ª Turma, DJ 06/06/2014 p. 523) (Destaquei)

"CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADES E MULTAS. COBRANÇA BASEADA EM ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. LEI 12.249/2010. CONSTITUI FUNDAMENTO LEGAL PARA COBRANÇA DE ANUIDADES POSTERIORES À SUA EDIÇÃO. Decisão do STF NO RE 704.292. LEI 11.000/2004. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.514/2011 NÃO CONSTITUI FUNDAMENTO LEGAL PARA COBRANÇA DE ANUIDADES ANTERIORES À SUA EDIÇÃO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. As anuidades cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional ostentam a natureza jurídica de tributo, sujeitando-se, portanto, ao princípio da reserva legal no tocante à sua instituição e/ou majoração (art. 150, I, da CF), sendo inviável a sua exigência com base apenas em atos administrativos. Precedentes do TRF da 1ª Região. 2. Também a fixação de multas por atos infralegais não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, visto que somente a lei, em sentido estrito, pode criar direitos e impor obrigações (art. 5º, II, da CF). Precedentes. 3. A possibilidade de fixação dos valores das anuidades, com fundamento na Lei 12.249/2010, somente surgiu após a edição do referido diploma legal. 4. O Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário 704.292, no qual, em sede de repercussão geral, foi fixada a tese segundo a qual 'é inconstitucional, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, a lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, vedada, ademais, a atualização desse valor pelos conselhos em percentual superior aos índices legalmente previstos.' 5. A Corte Especial deste Tribunal declarou a inconstitucionalidade material e formal da expressão fixar contida no







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



art. 2º da Lei 11.000/2004 em confronto com os arts. 149 e 150/I da Constituição' (INAC 0002875-61.2008.4.01.3600/MT, Corte Especial, Rel. Des. Fed. Novély Vilanova, e-DJF1 de 08/08/2014, p. 285). 6. A imposição genérica contida no art. 8º da Lei 12.514/2011, segundo a qual 'os Conselhos não executarão judicialmente dívidas inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente', é aplicável a todos os conselhos profissionais e às execuções ajuizadas a partir de sua vigência. Precedentes do STJ e desta Corte. 7. Apelação não provida. (AC 0006707-37.2005.4.01.3300/BA, Rel. Juiz Federal Convocado MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ, 8ª Turma, DJF1 09/02/2018) (Destaquei)

A Lei nº 9.649/1998 autorizou os conselhos profissionais a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, serviços e multas. No entanto, tal dispositivo foi considerado inconstitucional pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, a teor do que se depreende da ementa que vai a seguir transcrita:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05/1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do 'caput' e dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. Decisão unânime. (STF, ADI 1717/DF)

A larga amplitude de tal competência para definição tanto de infrações como da respectiva sanção não passa despercebida pela doutrina, e gera grande embate na jurisprudência, a qual vem oscilando quanto aos limites em que é aceitável tal tipo de delegação legislativa, isso ao menos em hipóteses para as quais o legislador não traga alguma parametrização para a tipificação de ilícitos. Sobre a matéria, confira-se a ementa do REsp nº 1.080.613, julgado em 2009 pelo STJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ARMAZENAGEM DE PNEUS USADOS IMPORTADOS, SEM AUTORIZAÇÃO





**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRECEDENTES. (...) 2. A aplicação de sanções administrativas, decorrentes do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrador estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. 3. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 70 da Lei 9.605/98, c/c os arts. 47-A, do Decreto 3.179/99, e 4º da Resolução CONAMA 23/96, pelo fato de a impetrante, ora recorrente, ter armazenado 69.300 pneus usados importados, sem autorização do órgão ambiental competente. 4. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. 5. A conduta lesiva ao meio ambiente, ao tempo da autuação, estava prevista no art. 47-A do Decreto 3.179/99, atualmente revogado. De acordo com o referido preceito, constituía infração ambiental a importação de pneu usado ou reformado, incorrendo na mesma pena quem comercializava, transportava, armazenava, guardava ou mantinha em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. A referida proibição, apenas para registro, está prevista, atualmente, no art. 70 do Decreto 6.514/2008. 6. Tem-se, assim, que a norma em comento (art. 47-A do Decreto 3.179/99), combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, conferia toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, a **multa aplicada, por levar em conta a gravidade da infração e a situação econômica do infrator, conforme dispõe o art. 6º da Lei 9.605/98, além de não ter ultrapassado os limites definidos no art. 75 do mesmo diploma legal, não pode ser revisto em sede de mandado de segurança, pois exige dilação probatória, tampouco pode ser reexaminado em sede de recurso especial, conforme o disposto na Súmula 7/STJ.** 8. Recurso especial desprovido, ressalvado o acesso da impetrante às vias ordinárias (STJ – 1ª Turma – Min. Rel. Denise Arruda – REsp 1.080.613 – VU - data do julgamento 23/06/2009 (g.n.).

O julgado mostra que é legítima a utilização da técnica da densificação de tipos abertos na legislação administrativa sancionadora por meio de atos infralegais. Envolve uma análise cuidadosa de princípios jurídicos fundamentais. Isso se justifica pela necessidade de adaptar normas genéricas a situações concretas, especialmente em áreas dinâmicas como







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



saúde pública ou meio ambiente, onde a realidade pode exigir regulamentações ágeis e específicas. Um exemplo prático seria uma lei que penalize "condutas de risco à saúde pública", enquanto uma portaria ministerial detalha quais ações específicas (como manipulação inadequada de alimentos ou descumprimento de protocolos sanitários) configuram essa infração.

A densificação de tipos abertos na legislação administrativa sancionadora por meio de atos infralegais representa um mecanismo necessário para conferir efetividade à norma, mas que deve operar dentro de estritos limites constitucionais. Embora essa técnica permita adequar regras genéricas a situações concretas - especialmente em áreas como saúde pública e meio ambiente, onde a dinâmica social exige regulamentação ágil. Ela não pode servir de pretexto para que a Administração Pública crie obrigações ou restrições não autorizadas expressamente pelo legislador. O princípio da legalidade, inscrito no art. 5º, II da CF/88, atua como barreira intransponível contra excessos, exigindo que toda sanção administrativa derive de previsão legal clara e precisa.

No que tange especificamente às sanções pecuniárias, a margem de atuação da Administração é ainda mais restrita. Enquanto a descrição de condutas pode ser densificada por atos infralegais - desde que mantida a essência do tipo legal -, o valor das multas exige previsão expressa em lei, com estabelecimento de patamares mínimo e máximo.

Essa exigência decorre do caráter coercitivo da sanção administrativa, que, por afetar diretamente a esfera patrimonial do administrado, demanda maior rigor na observância do princípio da legalidade. A jurisprudência do STF é unânime em afirmar que a fixação de valores sem parâmetros legais configura delegação em branco, nula por violação ao art. 5º, II da CF.

O projeto de lei em análise peca justamente por ignorar esses limites constitucionais. Ao conferir ao Poder Executivo discricionariedade absoluta para definir valores de multa sem qualquer baliza legal, o art. 5º, 1º, transforma-se em verdadeiro "cheque em branco" normativo, permitindo que a Administração legisle sobre matéria essencialmente reservada ao Poder Legislativo. Essa transferência indevida de competência não apenas viola o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), como também compromete a segurança jurídica, já que o cidadão fica impossibilitado de prever as consequências de seus atos.

A experiência comparada demonstra que a solução para esse dilema reside na combinação adequada entre definição legal e regulamentação administrativa. Sistemas jurídicos maduros costumam adotar a técnica de estabelecer na lei os limites extremos da sanção (valores mínimo e máximo) e critérios objetivos para sua graduação. Isso inclui a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, delegando ao regulamento apenas a tarefa de detalhar os procedimentos de aplicação. Esse modelo preserva tanto a necessária flexibilidade administrativa quanto às garantias individuais contra o arbítrio.







## **PREFEITURA DE VILHENA**

**PROCURADORIA**



No caso concreto, a inconstitucionalidade do dispositivo é flagrante. A ausência de parâmetros legais para fixação das multas - seja em valores absolutos, seja em percentuais - descaracteriza por completo a função sancionatória, convertendo-a em instrumento de pura discricionariedade administrativa. Como bem destacou o STF na ADI 3.685, normas dessa natureza subvertem a lógica do Estado Democrático de Direito, onde a Administração deve sempre atuar como serva da lei, e não como sua substituta. A correção desse vício exige, no mínimo, a definição de faixas valorativas que assegurem proporcionalidade e previsibilidade na aplicação das sanções.

Um ponto crítico é a relação entre o poder sancionador e a livre iniciativa, princípio constitucional que assegura a autonomia dos agentes econômicos. O projeto impõe obrigações a estabelecimentos comerciais, como a emissão de notas fiscais e a manutenção de registros, medidas que, embora justificáveis pelo interesse público, não podem ser desproporcionais ou baseadas em presunções genéricas de ilicitude. A segurança jurídica exige que as restrições ao exercício de atividades econômicas sejam fundamentadas em critérios objetivos, evitando arbitrariedades que possam desestimular o comércio legítimo.

Além disso, o projeto deve harmonizar-se com a legislação federal, como a Lei nº 14.132/2021, que trata do furto de metais, sem criar duplicidade de sanções para os mesmos fatos.

### **3. RECOMENDAÇÕES PARA O REGULAMENTO DO PODER EXECUTIVO**

Considerando a delegação conferida pelo artigo 6º do Projeto de Lei ao Poder Executivo para regulamentar sua aplicação, recomenda-se que o futuro regulamento incorpore as seguintes diretrizes, de modo a assegurar conformidade constitucional, segurança jurídica e efetividade na fiscalização pelo estabelecimento de:

#### **3.1. Critérios objetivos para aplicação de sanções.**

Embora a fixação de valores mínimos e máximos das multas dependa de lei, em observância ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88), o regulamento pode e deve definir critérios objetivos para a graduação das penalidades, tais como a gravidade da infração (ex.: volume de material ilícito, reincidência), dano potencial causado, impacto na segurança pública ou no patrimônio e porte econômico do infrator, evitando multas excessivas para pequenos estabelecimentos comerciais. Esses parâmetros garantirão proporcionalidade e impessoalidade, alinhando-se à jurisprudência do STF (RE 704.292) e à Lei 9.605/98 (art. 75).

#### **3.2. Regras claras para o elemento subjetivo das infrações.**

O regulamento deve explicitar que as infrações do artigo 2º só se configuram quando houver dolo ou culpa, com a inclusão da expressão "sabendo ou devendo saber", conforme sugerido no parecer. Para evitar interpretações abusivas, recomenda-se definir situações concretas que caracterizam o "devendo saber" (ex.: ausência de nota fiscal, origem







## **PREFEITURA DE VILHENA**

### **PROCURADORIA**

138/25  
54  
R

inexplicável dos metais) e excluir a responsabilização por mera posse sem indícios de ilicitude, sob pena de violação ao princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/88).

### **3.3. Proteção de Dados Pessoais em conformidade com a LGPD.**

O artigo 4º exige registro de dados pessoais (CPF, RG) nos estabelecimentos. Para evitar conflitos com a Lei 13.709/2018 (LGPD), o regulamento deve limitar a coleta ao estritamente necessário (ex.: não exigir biometria ou dados sensíveis), estabelecer prazos de armazenamento (ex.: 5 anos, salvo investigação em curso) e exigir medidas de segurança (ex.: acesso restrito, criptografia), sob pena de nulidade das sanções por violação à LGPD.

### **3.4. Proibição de Dupla Sanção por Mesmo Fato.**

Para evitar conflito com a legislação federal, o regulamento deve prever que infrações já punidas pela União ou pelo Estado não sejam objeto de multa municipal pelo mesmo fato, pois a atuação municipal deve ser complementar, priorizando a fiscalização preventiva (ex.: obrigações de registro) em vez de sobreposição sancionatória.

### **3.5. Transparência e Controle na Aplicação das Sanções.**

Por fim, o regulamento deve assegurar a publicidade dos critérios de aplicação de multas, a motivação detalhada nos autos de infração (art. 50 da Lei 9.784/99) e os canais de recurso administrativo célere, em respeito ao devido processo legal (art. 5º, LV, CF/88).

Ressalta-se que a regulamentação proposta não substitui a necessidade de veto parcial ao §1º do artigo 5º, cuja inconstitucionalidade só pode ser sanada por lei. No entanto, ao adotar essas diretrizes, o Poder Executivo mitiga riscos jurídicos, garantindo que o combate aos ilícitos patrimoniais seja eficaz sem sacrificar garantias fundamentais.

A medida ainda reforçará a segurança jurídica dos administrados e a harmonização com o ordenamento federal, evitando judicialização desnecessária. Recomenda-se, portanto, que o regulamento seja elaborado em estreito diálogo com a Procuradoria Geral do Município, incorporando essas balizas para evitar vícios de arbitrariedade ou inconstitucionalidade.

## **4. CONCLUSÃO**

Diante da análise realizada, impõe-se o veto parcial ao §1º do artigo 5º do Projeto de Lei, medida necessária para sanar a flagrante inconstitucionalidade que macula o dispositivo. Ao conferir ao Poder Executivo a ampla discricionariedade para fixar valores de multa sem estabelecer parâmetros legais objetivos, o referido parágrafo viola princípios constitucionais basilares do ordenamento jurídico, notadamente a legalidade, a tipicidade e a segurança jurídica, pilares essenciais do Estado Democrático de Direito.

A recomendação de veto parcial, nos termos do artigo 74 da Lei Orgânica Municipal, representa solução juridicamente adequada e proporcional. Ela permite preservar a validade dos demais dispositivos do projeto - que não apresentam vícios constitucionais - mantendo





**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



intacta a política pública de combate aos ilícitos patrimoniais. Trata-se de medida que harmoniza o interesse coletivo na repressão eficaz dessas condutas com a indispensável proteção das garantias fundamentais dos administrados.

Fundamenta-se tal recomendação em três eixos principais interligados. Primeiramente, resguarda-se a competência exclusiva do Poder Legislativo para estabelecer os parâmetros sancionatórios, conforme exige o sistema de separação de poderes. Em segundo lugar, protegem-se os cidadãos contra possíveis arbitrariedades administrativas, assegurando a necessária previsibilidade e justiça na aplicação das sanções. Por fim, preserva-se o equilíbrio institucional, vedando delegações legislativas em branco que subvertem o sistema de freios e contrapesos.

Caso acolhida a recomendação, o veto parcial deverá ser submetido à apreciação da Câmara Municipal no prazo legal de 15 dias úteis, conforme estabelece o §2º do artigo 74 da LOM. Este procedimento assegura a necessária participação do Legislativo no processo de correção da inconstitucionalidade, mantendo o diálogo institucional entre os Poderes.

A solução proposta representa o equilíbrio ideal entre efetividade da administração pública e respeito às garantias constitucionais. Permite que o Município disponha de instrumentos eficazes de fiscalização, porém dentro dos limites traçados pelo legislador e com o indispensável controle democrático. Dessa forma, conciliam-se adequadamente os legítimos interesses públicos envolvidos com a estrita observância da ordem constitucional, afastando-se qualquer risco de arbítrio ou autoritarismo na aplicação do poder sancionatório municipal.

É o parecer para consideração e decisão do prefeito.

Vilhena, 21 de julho de 2025.

Assinado por:  
MUNICÍPIO DE VILHENA  
MARCIA HELENA FIRMINO

23/07/2025 13:28:17

**Procuradora Municipal**

Assinatura eletrônica

D. Adoto como meu o r. parecer  
para que seja encaminhado veto  
nos pontos tidos como inconstitucionais.  
VLA, 23/07/2025.

CENTRO ADMINISTRATIVO SENADOR  
DOUTOR TEOTÔNIO VILLELA VILHENA - RO  
FONE/FAX: 0XX 69 3919 7065







**PREFEITURA DE  
VILHENA**  
PROCURADORIA



EM BRANCO

EM BRANCO

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
Assinatura eletrônica - Verifique pelo ORCode ou pelo link <https://vilhena.oxxy.elotech.com.br/protocolo/consulta-autenticidade> - Identificador: 1bcb9bb7-47cf-482b-b72d-e1801c34365 - Página 22/22



referencia deste Instrumento não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública (Art. 156, §9º da Lei nº 14.133/21).

21.11. A aplicação das sanções previstas nas Alíneas "b" e "c" do item 21.2 do termo de referência deste Instrumento requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido nos termos do (Art. 158e seus parágrafos da Lei nº 14.133/2021).

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO FORO

As partes elegem o Foro da Comarca de Vilhena/RO, com renúncia a qualquer outro, por mais privilegiado que seja para dirimir as questões judiciais provenientes da presente.

#### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REGÊNCIA

O Termo de Referência e tudo que nele estiver disposto é parte integrante desta Ata de Registro de Preços.

As regras da presente Ata reger-se-ão pelas normas estabelecidas na Lei Federal 14.133/2021 e Decreto Municipal 59.677/2023. Justos e contratados firmam a presente Ata de Registro de Preços, para que produza os efeitos necessários e legais.

Contratante: Município de Vilhena/ Secretaria Municipal de Saúde- SEMUS.

Contratada: BRS SERVIÇOS DE MONTAGENS DE ESTRUTURAS LTDA, empresa de direito privado, inscrita no CNPJ 24.584.199/0001-00, com sede na Rua Jose Vieira Caula nº 5201, Andar Altos Bairro: Igarape, na cidade de PORTO VELHO/RO tendo como representante a Srª CYNTHIA DETTMANN DE MELLO RASUL, portadora da Cédula de Identidade RG nº 940041 SSP/RO e CPF sob nº 000.481.062-75, residente e domiciliada na cidade de PORTO VELHO -RO,

RALSON M. LIMA LTDA empresa de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 33.146.225/0001-00 com sede na Rua Cacoal nº 2432, Fundos Sala 02 Bairro: BNH na cidade de ARIQUEMES/RO, tendo como representante o Srº RALSON MARQUES LIMA, portador da Cédula de Identidade RG nº 560254 SSP/RO e CPF sob o nº 027.970.476-30 residente e domiciliada na cidade de ARIQUEMES -RO,

COMERCIAL GIRARDELLO LTDA empresa de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 84.642.099/0001-15 com sede na Av.Liberdade nº 3813 Bairro: Centro (S-01) na cidade de VILHENA/RO, tendo como representante o Sr VILSO JOSE GIRARDELLO, portador da Cédula de Identidade RG nº 529640 SSP/RO e CPF sob o nº 668.592.472-15 residente e domiciliada na cidade de VILHENA -RO.

Wagner Wasczruk Borges  
Secretário Municipal de Saúde

CYNTHIA DETTMANN DE MELLO RASUL  
BRS SERVIÇOS DE MONTAGENS DE ESTRUTURAS LTDA  
Sócia/Proprietária

RALSON MARQUES LIMA  
RALSON M. LIMA LTDA  
Proprietário

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

#### LEI Nº 6.548, DE 21 DE JULHO DE 2025

DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ROUBO, FURTO E RECEPÇÃO DE CABOS, FIOS METÁLICOS, GERADORES, BATERIAS, TRANSFORMADORES E PLACAS METÁLICAS NO MUNICÍPIO DE VILHENA.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VILHENA, Estado de Rondônia, no exercício regular de seu cargo e no uso das atribuições que lhe confere o artigo 73 combinado com o inciso VI do artigo 96 da Lei Orgânica do Município, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vilhena aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte

L E I:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a dispor sobre a aplicação de medidas administrativas de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Art. 2º A pessoa jurídica ou física que adquirir, distribuir, armazenar, estocar, portar, transportar, vender ou expor à venda, revender, reciclar, trocar, usar a matéria prima ou compactar fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas, produtos de crime, estará sujeita às penalidades desta Lei.

Art.3º Considera-se fio metálico, para fins desta Lei, os fios de cobre e alumínio e, por semelhança, a fibra ótica utilizada para a transmissão de sinais de áudio, vídeo e dados telefônicos.

Art. 4º Os estabelecimentos, denominados Ferro-Velho, deverão emitir Nota Fiscal nos termos da legislação em vigor, bem como deverão manter livro próprio para o registro de todas as operações que envolvam a comercialização de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas.

Parágrafo único. O livro de registro mencionado no caput deste artigo deverá conter informações pessoais do vendedor, a exemplo de nome completo, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, carteira de identidade, endereço completo e número de cadastro de catadores de resíduos sólidos recicláveis.

Art. 5º São penalidades aplicáveis:

I - Vetado.

II - suspensão do Alvará;

§ 1º Vetado.

§ 2º Em caso de reincidência, o valor da multa será de duas vezes o valor da primeira incidência.

§3º As sanções previstas nesta Lei podem ser aplicadas cumulativamente.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que lhe couber.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço Municipal, Gabinete do Prefeito.  
Vilhena, 21 de julho de 2025.

FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JÚNIOR  
Prefeito

#### M E N S A G E M

Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de Vilhena,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do Art. 74 da Lei Orgânica do Município de Vilhena, o veto parcial, por vício de inconstitucionalidade material, do Projeto de Lei nº 7205/2025, que dispõe sobre a aplicação de medidas administrativas de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas no município de Vilhena.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município recomendou o veto parcial, nos termos do Parecer nº 484/2025/PGM. (anexos 1)

O veto, que é jurídico, incide especificamente sobre o inciso I do art. 5º e seu § 1º, cuja redação segue:

Art. 5º São penalidades aplicáveis:

I - multa;

[...]

§ 1º O Poder Executivo decidirá o valor da multa.

#### RAZÕES DO VETO

1. Violação ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF/88):

O dispositivo concede ao Poder Executivo discricionariedade absoluta para fixar valores de multa sem parâmetros legais mínimos ou máximos. Tal delegação em branco ofende o núcleo essencial do princípio da legalidade, que exige previsão legal taxativa para restrições a direitos e imposição de obrigações. A multa administrativa, por sua natureza coercitiva e patrimonial, demanda critérios objetivos estabelecidos em lei, sob pena de arbitrariedade e insegurança jurídica.

2. Incompatibilidade com a separação de poderes (art. 2º, CF/88):



A definição de sanções pecuniárias é competência exclusiva do Poder Legislativo, nos termos do art. 5º, II, da Constituição Federal. Ao transferir ao Executivo a atribuição de legislar sobre o quantum sancionatório, o dispositivo subverte o sistema de freios e contrapesos, convertendo o administrador em legislador de facto. Essa inversão de papéis fragiliza o Estado Democrático de Direito.

3. Ausência de taxatividade e segurança jurídica:

A omissão de valores mínimos/máximos ou critérios de graduação (como gravidade da infração ou capacidade econômica do infrator) desrespeita o art. 37, caput, da CF/88, que exige impessoalidade e moralidade. A inexistência de balizas legais expõe os cidadãos ao arbítrio, contrariando jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, nos termos do parecer em anexo.

4. Contraste com a jurisprudência dos tribunais superiores:

Decisões do STF e STJ reiteram que atos infralegais não podem criar sanções ou fixar valores de multa sem base legal direta. Embora seja admitida a regulamentação de tipos abertos para condutas, a definição do montante da sanção exige parâmetros legais expressos, sob pena de nulidade.

5. Solução constitucionalmente adequada:

A correção do vício exige que o Legislativo municipal estabeleça faixas valorativas ou critérios objetivos na lei, com o estabelecimento de valores mínimos e máximos vinculados para a fixação da exação.

Essa medida preserva a eficácia da política de combate aos ilícitos, sem renunciar às garantias fundamentais.

6. Efeitos do veto parcial

O veto não prejudica a validade dos demais dispositivos do projeto, que permanecem íntegros, inclusive:

✓ A obrigatoriedade de emissão de nota fiscal e registro de operações (art. 4º);

✓ As demais medidas de fiscalização e controle.

7. Conclusão

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o inciso I e o § 1º do art. 5º do projeto em apreço.

Submeto o veto à elevada apreciação dos nobres vereadores, reafirmando meu compromisso com a legalidade e o interesse público.

Paço Municipal, Gabinete do Prefeito.

Vilhena, 2de julho de 2025.

FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JÚNIOR  
Prefeito.

**TORNA SEM EFEITO O EXTRATO DO CONTRATO 189/2025,  
PUBLICADO NA EDIÇÃO Nº 4270 DO DIA 21 DE JULHO DE 2025,  
POR ERRO MATERIAL**

**PREFEITURA DE VILHENA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Livro 001 Fls. 19 Vol. I  
EXTRATO DO CONTRATO Nº 189/2025**

Processo Administrativo nº. 2228/2025

Contratante: MUNICÍPIO DE VILHENA/RO. CNPJ: 04.092.706/0001-81; Contratada: **SBR ENGENHARIA LTDA.** CNPJ nº \*\*,01.164/000\*.-\*\*.

Objeto: contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de conservação, ampliação e de manutenção (preventiva e corretiva com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra) dos prédios públicos municipais (próprios e conveniados), visando a conservação e ampliação das unidades escolares do Município de Vilhena, por meio de adesão/carona à Ata de Registro de Preços nº 008/2024, subsequente ao Pregão Eletrônico nº 005/2024, Procedimento Licitatório nº 005/2024 – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Lago de Furnas - CIMLAGO.

Valor: R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais)

Prazo: 12 (doze) meses

Data: 26.06.2025

## SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### PORTARIA INTERNA Nº 068/2025.

Designa servidores para constituir COMISSÃO DE SELEÇÃO, destinada a processar e julgar chamamentos públicos junto as parcerias a serem celebradas com organizações da sociedade civil.

NILCEMAR DIAS DE ALMEIDA, Secretário Municipal da Secretaria de Assistência Social, de Vilhena, Estado de Rondônia, no exercício regular de seu cargo e usando das atribuições que lhe são conferidas.

Considerando a necessidade de atendimento que trata a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e decreto municipal Decreto nº 59.642 de 22 de fevereiro de 2023 em seu Art. 16º.

### RESOLVE

Art. 1º- Fica designada a COMISSÃO DE SELEÇÃO composta pelos servidores abaixo como sendo a responsável à processar, julgar e selecionar propostas através de chamamentos públicos, dispensa ou inexigibilidade das parcerias voluntárias desta secretaria, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros entre a administração pública e a sociedade civil.

Presidente:

KAYLANNY DA CUNHA OLIVEIRA, matrícula nº 17123;

Membros:

BIANCA DA SILVA GONCALVES, matrícula nº 6647;

CLAUDILENE QUEIROZ DE AMORIM, matrícula nº 16380;

Art. 2º - Revoga-se a portaria de nº 046/2025/SEMAS.

Art. 3º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Leia-se, cumpra-se, publique-se.

Vilhena/RO, 22 de julho de 2025.

NILCEMAR DIAS DE ALMEIDA  
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SEMAS  
DECRETO Nº61.197/2023

### PORTARIA INTERNA Nº 069/2025.

Designa servidora para atuar na Secretaria Municipal de Assistência Social como Parecerista Técnica das Parcerias Voluntárias entre a Administração pública e Organização da Sociedade Civil.

NILCEMAR DIAS DE ALMEIDA, Secretário Municipal da Secretaria de Assistência Social, de Vilhena, Estado de Rondônia, no exercício regular de seu cargo e usando das atribuições que lhe são conferidas.

Considerando a necessidade de atendimento que trata a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, decreto municipal Decreto nº 59.642 de 22 de fevereiro de 2023 em seu Art. 31º e o Parecer Referencial Nº 003/2025/PGM.

### RESOLVE

Art. 1º- Fica designada a servidora LORENA MOREIRA ALVES MARTINS, matrícula nº 10713, para atuar como Parecerista Técnica de Parcerias Voluntárias cujo objeto constitui-se, analisar e emitir um parecer sobre a execução de projetos ou atividades realizadas em parcerias entre esta secretaria e as organizações da sociedade civil, com base em critérios técnicos e na legislação aplicável.

Art. 2º - Manifestar-se em relação à Parceria Voluntária a ser firmada, quanto aos itens descritos no anexo IX do Decreto Municipal nº 41.742/2018.