

VETO 3/2026

JOSÉ MARCOS CALDERAN, Prefeito do Município de Maracaju, Estado de Mato Grosso do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 69, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Maracaju, decide VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 12/2026-CMM (autógrafo nº 21/2026), que "Institui a Política de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes contra a violência e o abuso sexual no Município de Maracaju, estabelece medidas preventivas, exige comprovação de antecedentes criminais para profissionais que atuem com crianças e adolescentes em instituições públicas e privadas conveniadas, e dá outras providências", especificamente em relação ao parágrafo único e incisos I, II, III e IV do art. 6º, bem como ao art. 8º, pelas razões de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público a seguir expostas.

I - DA POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO E DO APOIO À POLÍTICA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

O Poder Executivo Municipal manifesta integral concordância com os objetivos e com o espírito do Projeto de Lei nº 12/2026-CMM, reconhecendo a relevância constitucional e social da Política Municipal de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes contra o abuso e a violência sexual, em consonância com o art. 227 da Constituição Federal, com o Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei Federal nº 8.069/1990 — e com a Lei Federal nº 14.540/2023.

O presente veto não representa oposição à política pública instituída pelo projeto, tampouco desacordo com as finalidades do Legislativo Municipal. Ao contrário, o Executivo reafirma seu compromisso com a proteção integral das crianças e adolescentes do Município de Maracaju, bem como com a adoção de medidas preventivas, pedagógicas, institucionais e administrativas voltadas ao enfrentamento da violência e da exploração sexual infantojuvenil.

Todavia, ainda que a finalidade da proposição seja louvável e constitucionalmente relevante, a atuação legislativa deve observar os limites formais e materiais impostos pela Constituição Federal, especialmente quanto à separação dos Poderes, à competência legislativa da União para editar normas gerais sobre contratações públicas e parcerias administrativas, à intransmissibilidade da pena, à responsabilidade pessoal, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

Nesse contexto, determinados dispositivos do projeto, conquanto bem-intencionados, extrapolam o campo das diretrizes gerais de proteção e passam a instituir consequências sancionatórias e obrigações administrativas específicas sem a necessária observância do regime constitucional e legal aplicável. Por essa razão, impõe-se o veto parcial, a fim de preservar a constitucionalidade, em especial a mais recente posição jurisprudencial do STF a fim de evitar de forma desnecessária futuro ajuizamento da lei, bem como em nome da segurança jurídica e a plena eficácia da norma nos pontos que serão sancionados



II - DOS DISPOSITIVOS VETADOS E SEUS FUNDAMENTOS

11.1 - VETO AO PARÁGRAFO ÚNICO E INCISOS I, II, III E IV DO ART. 6^o

O caput do art. 6^o do Projeto de Lei revela-se constitucionalmente adequado e será sancionado, pois estabelece, em termos gerais, que o Poder Executivo Municipal, no exercício de sua competência administrativa, deverá considerar, na celebração, renovação ou rescisão de convênios, contratos de parceria e termos de uso de espaços públicos com entidades que desenvolvam atividades regulares com crianças e adolescentes, o cumprimento das medidas de proteção previstas na lei e na legislação federal aplicável.

Trata-se, nesse ponto, de diretriz administrativa legítima, compatível com o dever constitucional de proteção integral da criança e do adolescente.

Entretanto, o parágrafo único do art. 6^o e seus incisos I, II, III e IV apresentam vícios de inconstitucionalidade material, na medida em que deixam de atuar apenas como diretrizes administrativas de proteção e passam a instituir verdadeiro regime sancionatório autônomo em desfavor das entidades conveniadas ou parceiras do Poder Público Municipal, prevendo consequências gravosas como advertência formal, suspensão preventiva de repasses públicos, rescisão motivada de convênio ou instrumento congênere e restrição à utilização de espaço público municipal.

Tais medidas, pela sua natureza e intensidade, afetam diretamente a esfera jurídica, patrimonial, contratual e institucional das entidades atingidas, podendo comprometer a continuidade de atividades de interesse público, a execução de parcerias em andamento, o recebimento de recursos públicos regularmente pactuados e o acesso a equipamentos municipais eventualmente essenciais ao desenvolvimento das ações conveniadas. Ocorre que o dispositivo impugnado não estabelece, com a precisão exigida pelo devido processo legal administrativo, qual seria o procedimento de apuração da suposta irregularidade, qual autoridade seria competente para instaurá-lo e decidi-lo, quais seriam as fases mínimas de instrução, defesa e recurso, tampouco quais critérios objetivos deveriam orientar a escolha da sanção aplicável. Também não distingue situações de mera irregularidade formal, falha sanável, descumprimento pontual, omissão culposa da entidade ou conduta dolosa de seus dirigentes, colaboradores, voluntários ou prepostos.

Além disso, o texto não delimita a necessária responsabilidade institucional da entidade, permitindo, em tese, que sanções administrativas severas sejam impostas à pessoa jurídica em razão de fato relacionado a pessoa natural individualmente considerada, sem prévia demonstração de que a entidade tenha concorrido para a irregularidade, agido com culpa in vigilando, tolerado a situação, omitido providências corretivas ou descumprido dever concreto de fiscalização que lhe fosse exigível.

A lacuna normativa é especialmente sensível porque o projeto trata da exigência de antecedentes criminais e de medidas preventivas relacionadas a pessoas que atuem diretamente com crianças e adolescentes. Nessa matéria, embora seja legítima a adoção de cautelas protetivas, a imposição de sanções à entidade deve observar critérios de necessidade, adequação, proporcionalidade, individualização da responsabilidade e prévia apuração administrativa, sob pena de converter a norma de proteção em instrumento de responsabilização objetiva sancionatória. Também não há previsão expressa de mecanismos de saneamento, substituição do profissional, afastamento cautelar do colaborador, apresentação de justificativa, regularização documental ou adequação progressiva da entidade, providências que poderiam preservar a finalidade protetiva da lei sem produzir, de



imediatos e de forma desproporcionais, efeitos extremos como a suspensão de repasses, a rescisão do ajuste ou a restrição ao uso de espaço público.

Dessa forma, ao prever sanções administrativas relevantes sem procedimento próprio, sem contraditório e ampla defesa expressamente assegurados, sem gradação proporcional das medidas, sem individualização da conduta e sem disciplina de hipóteses de correção ou regularização, o parágrafo único do art. 6º e seus incisos I a IV vulneram o devido processo legal substantivo e procedimental, a segurança jurídica, a proporcionalidade, a razoabilidade, a responsabilidade pessoal e a intransmissibilidade da sanção, justificando-se, por conseguinte, o veto parcial aos referidos dispositivos.

Já o parágrafo único do art. 6º prevê que a inobservância das diretrizes de proteção poderá ensejar, dentre outras medidas, a suspensão preventiva de repasses públicos, a rescisão do ajuste e a restrição à utilização de espaço público municipal em desfavor da entidade conveniada.

Ocorre que tais sanções podem recair sobre a entidade em razão de situação vinculada a colaborador, voluntário, líder, servidor, contratado ou pessoa natural individualmente identificada, sem que o texto normativo estabeleça, de forma clara, a necessidade de comprovação de culpa institucional, omissão específica, tolerância, conivência ou falha de controle atribuível à própria entidade.

Ressalte-se que não se nega a legitimidade de medidas preventivas voltadas à proteção de crianças e adolescentes, inclusive quanto à verificação de idoneidade de pessoas que atuem diretamente com esse público. O vício reside, especificamente, na previsão de consequências sancionatórias automáticas ou insuficientemente procedimentalizadas contra a entidade conveniada, sem delimitação de culpa institucional, sem gradação proporcional da resposta administrativa e sem previsão expressa de oportunidade de correção, substituição do profissional ou saneamento da irregularidade. Tal sistemática aproxima-se da hipótese examinada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.092, em que a Corte declarou inconstitucional norma que impedia a Administração Pública de contratar com empresa cujo diretor, gerente ou empregado tivesse sido condenado por crime ou contravenção.

Naquele precedente, o Supremo Tribunal Federal assentou que restrições jurídicas decorrentes de processo judicial ou administrativo não podem ultrapassar a dimensão pessoal do infrator para atingir, automaticamente, direitos de terceiros, sob pena de violação aos princípios da intransmissibilidade da pena, da responsabilidade pessoal e do devido processo legal. Vejamos:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROIBIÇÃO DE CONTRATAR - EMPRESA - QUADRO - CRIME OU CONTRAVENÇÃO ATOS DISCRIMINATÓRIOS CONDENADO. surge inconstitucional vedação, à Administração Pública, de contratação de empresa cujo quadro seja integrado por pessoa condenada ante a prática de crime ou contravenção envolvendo atos discriminatórios considerada a inobservância ao princípio da intransmissibilidade da pena e ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. (ADI 3092, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020.

A ratio decidendi do precedente é aplicável ao caso concreto: da mesma forma que não se admite punir automaticamente a pessoa jurídica por condenação criminal de empregado ou dirigente, também não se revela constitucionalmente adequado impor à entidade conveniada, de maneira genérica e sem procedimento próprio, a suspensão de repasses, a rescisão de instrumento ou a restrição ao uso de espaço público em razão de situação atribuível a pessoa natural, sem apuração da responsabilidade institucional da entidade. Acrescenta-se que o



dispositivo não esclarece em que medida a entidade poderia proceder internamente em relação ao profissional, colaborador ou voluntário cuja certidão ou situação pessoal se revele incompatível com a atividade desempenhada.

Também não há previsão de notificação prévia, prazo para substituição, saneamento, regularização ou demonstração de adoção de providências internas.

Essa lacuna normativa agrava o risco de se impor verdadeira responsabilidade objetiva sancionatória à pessoa jurídica, em desconformidade com os princípios constitucionais da personalidade da sanção, da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal.

E À AMPLA DEFESA — ART. 5^o, LIV E LV. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Outrossim, as medidas previstas nos incisos I a IV do parágrafo único do art. 6^o possuem nítida natureza sancionatória, pois afetam diretamente a esfera jurídica, financeira e administrativa das entidades que mantenham vínculos com o Poder Público.

A advertência formal, a suspensão preventiva de repasses, a rescisão de convênio ou instrumento congênere e a restrição ao uso de espaço público municipal são providências gravosas, que somente podem ser adotadas mediante processo administrativo regular, motivação adequada, apuração individualizada dos fatos, contraditório e ampla defesa.

O art. 5^o, incisos LIV e LV, da Constituição Federal estabelece que ninguém será privado de seus bens ou direitos sem o devido processo legal, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

No mesmo sentido, a Lei Federal n^o 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da disciplina regime próprio de monitoramento, avaliação, apuração de irregularidades e aplicação de sanções às entidades parceiras, especialmente nos arts. 62 e 73, os quais exigem procedimento formal e respeito às garantias processuais antes da imposição de penalidades. A existência de regime jurídico federal próprio para as parcerias com organizações da sociedade civil reforça a necessidade de que eventual advertência, suspensão de repasses, rescisão ou restrição administrativa observe procedimento formal, motivação individualizada, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa, não sendo juridicamente recomendável a criação de mecanismo sancionatório municipal genérico, desacompanhado de rito próprio de apuração.

Portanto, embora seja legítimo que o Município fiscalize, acompanhe e condicione a manutenção de parcerias ao cumprimento de medidas de proteção à infância, não é constitucionalmente adequado que a lei preveja sanções administrativas sem estabelecer as garantias mínimas do processo administrativo sancionador.

Os incisos II, III e IV do parágrafo único do art. 6^o também apresentam vício material por interferirem, ainda que indiretamente, no regime jurídico de manutenção, suspensão e rescisão de vínculos administrativos celebrados com o Poder Público, matéria que deve observar as normas gerais editadas pela União.

Nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



Embora a proteção da infância e da adolescência seja matéria de interesse local e de competência comum dos entes federativos, a disciplina de requisitos gerais de habilitação, manutenção, suspensão, rescisão e restrição de vínculos administrativos com o Poder Público não pode contrariar nem suplementar indevidamente o regime nacional previsto para contratações públicas e parcerias. A norma municipal pode estabelecer diretrizes de proteção, deveres de fiscalização, políticas públicas preventivas, ações de capacitação e mecanismos de controle administrativo. Contudo, não pode criar, de forma autônoma e genérica, novo regime sancionatório ou novas condições restritivas equivalentes a requisitos gerais de contratação, manutenção ou utilização de instrumentos administrativos, sob pena de invasão da competência legislativa da União.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.735/MS, declarou inconstitucional lei estadual que exigia certidão negativa de violação aos direitos do consumidor como condição para participação em licitações e celebração de contratos com órgãos e entidades estaduais, por violação à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

É inconstitucional lei estadual que exija Certidão negativa de Violação aos Direitos do Consumidor dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos com órgãos e entidades estaduais. Esta lei é inconstitucional porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art. 22, XXVII, da CF/88). STF. Plenário. ADI 3.735/MS, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 8/9/2016 (Info 838).

Desse modo, o mesmo raciocínio se aplica, por simetria, aos Municípios. Não é dado ao ente municipal, por lei própria, criar requisito ou sanção geral que interfira no regime jurídico nacional de contratação, parceria ou manutenção de vínculos administrativos, especialmente quando já existem normas federais disciplinando a matéria.

Além disso, a Lei Federal nº 14.133/2021 contempla, em seu art. 14, hipóteses nacionais de impedimento à participação em licitações e contratações públicas. A referência ao art. 14, inciso VI, da referida lei demonstra que o legislador nacional já disciplina, em sede de norma geral, hipóteses de impedimento relacionadas à proteção de crianças, adolescentes e trabalhadores vulneráveis, o que recomenda cautela para que o Município não amplie, por lei local, o rol nacional de impedimentos ou restrições gerais à contratação pública. Vejamos o teor da redação: Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

De igual modo, no campo das parcerias com organizações da sociedade civil, a Lei Federal nº 13.014 já disciplina requisitos, impedimentos, monitoramento, avaliação, prestação de contas e sanções aplicáveis às entidades parceiras.

Assim, os incisos do parágrafo único do art. 6º, ao instituírem consequências sancionatórias genéricas e automáticas relacionadas à manutenção de vínculos administrativos, acabam por invadir campo normativo reservado às normas gerais federais, razão pela qual o veto se impõe.

Importante destacar que o veto ao parágrafo único e aos incisos I, II, III e IV do art. 6º não compromete a eficácia do caput do dispositivo. O caput preserva diretriz legítima ao determinar que o Poder Executivo considere, no exercício de sua competência administrativa, o cumprimento das medidas de proteção previstas na lei e na legislação federal aplicável quando da celebração, renovação ou rescisão de instrumentos com entidades que desenvolvam atividades regulares com crianças e adolescentes.



Com isso, mantém-se a possibilidade de fiscalização administrativa, exigência de conformidade, adoção de cautelas preventivas, observância da Lei Federal nº 13.019/2014, da Lei Federal nº 14.133/2021, do ECA e da Lei Federal nº 14.540/2023, sem que se incorra nos vícios constitucionais decorrentes da criação de sanções automáticas ou insuficientemente procedimentalizadas. Portanto, o veto parcial preserva o núcleo legítimo da política pública, afastando apenas os dispositivos que poderiam gerar insegurança jurídica, responsabilização automática e conflito com normas federais de regência.

III. - VETO AO ART. 8º — IMPOSIÇÃO DE PRAZO AO PODER EXECUTIVO PARA REGULAMENTAÇÃO

O art. 8º do Projeto de Lei dispõe que o Poder Executivo regulamentará a lei no prazo de 90 dias a contar da data de sua publicação.

Embora seja admissível que determinadas normas dependam de regulamentação administrativa para sua plena execução, não é constitucionalmente válido que o Poder Legislativo imponha prazo rígido ao Chefe do Poder Executivo para o exercício de sua competência regulamentar.

A edição de decreto regulamentar insere-se no campo próprio da função administrativa do Poder Executivo, a quem compete avaliar, segundo critérios de conveniência, oportunidade, capacidade técnica, planejamento institucional, disponibilidade administrativa e necessidade de integração com a estrutura dos órgãos municipais, o momento e o modo adequados para disciplinar a execução da lei.

Ao estabelecer prazo certo para regulamentação, o Legislativo interfere diretamente no exercício de competência típica do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, bem como a competência de direção superior da Administração e de expedição de regulamentos, prevista no art. 84, incisos II e IV, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.728/DF, firmou entendimento no sentido de que ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal norma que estabelece prazo para o Chefe do Poder Executivo apresentar regulamentação de disposições legais. A ratio decidendi do precedente repousa na compreensão de que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para o desempenho das atividades regulamentares que lhe são próprias, sendo inconstitucional qualquer imposição legislativa que estabeleça prazo certo para a prática desses atos. Vejamos resumo do julgamento:

Ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal norma de legislação estadual que estabelece prazo para o chefe do Poder Executivo apresentar a regulamentação de disposições legais. STF. Plenário. ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2021 (Info 1037).

No presente caso, o vício é ainda mais evidente porque o art. 8º não apenas reconhece a possibilidade de regulamentação, mas impõe prazo específico de 90 dias para que o Executivo discipline a execução da lei.

Ainda que a matéria seja relevante, a definição do momento adequado para regulamentação deve permanecer no âmbito da competência administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, ao fixar prazo determinado para a regulamentação da lei, o art. 8º viola o princípio da separação dos poderes e a competência regulamentar própria do Executivo, razão pela qual o veto se impõe, nos moldes da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.



Portanto, o veto ora apresentado tem natureza estritamente jurídico-constitucional e não compromete o conteúdo essencial da política pública aprovada pela Câmara Municipal. Ao contrário, busca-se preservar a validade da norma, evitando que dispositivos pontuais venham a comprometer sua segurança jurídica ou gerar questionamentos futuros quanto à sua constitucionalidade. Por fim, necessário ressaltar que permanecem hígidos os dispositivos que instituem diretrizes municipais de proteção integral de crianças e adolescentes contra o abuso e a violência sexual, bem como aqueles que preveem objetivos de prevenção, fortalecimento de mecanismos de proteção, conscientização da comunidade, capacitação de profissionais, campanhas educativas, elaboração de materiais informativos, adoção de protocolos internos e tratamento sigiloso das informações relativas a antecedentes criminais.

Também permanece válida a previsão de que o Poder Executivo, no âmbito de sua competência, poderá adotar medidas administrativas, regulamentares e operacionais voltadas à execução da política pública, observada a legislação federal aplicável, especialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Federal nº 14.540/2023, a Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei Federal nº 13.019/2014 e a Lei Federal nº 14.133/2021.

Dessa forma, o veto parcial harmoniza a relevante finalidade protetiva do projeto com os limites constitucionais impostos à atuação legislativa municipal, preservando o mérito da iniciativa parlamentar e afastando apenas os dispositivos juridicamente vulneráveis.

Diante disso, resolvo VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 012/2026-CMM, especificamente quanto ao parágrafo único e aos incisos I, II, III e IV do art. 6º, por inconstitucionalidade material e formal; bem como quanto ao art. 8º, por inconstitucionalidade formal, em razão da indevida imposição de prazo ao Chefe do Poder Executivo para regulamentação da lei, nos termos das razões acima expostas. Encaminhem-se as presentes razões de veto à Câmara Municipal de Maracaju/MS, para apreciação daquela Casa de Leis.



MARACAJU/MS, 25 de Maio de 2026

PODER EXECUTIVO
Poder Executivo(a)

