**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
**MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO**
**GABINETE DO PREFEITO**

CÓPIA

Nova Friburgo-RJ, 19 de setembro de 2018.

Ofício PGM nº. 151/2018.
Ref.: Lei Municipal nº 4.643/18

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO
PROTOCOLO
20/09/2018
12:40 HORAS
FUNCIONÁRIO

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimento-o cordialmente com o propósito de esclarecer a Vossa Excelência e demais Excelentíssimos Vereadores que após analisar a Lei acima citada, de autoria do nobre Vereador Zezinho do Caminhão, decidi **vetá-la totalmente,** nos termos do §1° do art. 96 da Lei Orgânica Municipal, por trazer contrariedade ao ordenamento jurídico pátrio, conforme abaixo exposto.

Trata-se de Lei de autoria de Vereador da Câmara Municipal de Nova Friburgo, que dispõe sobre a veiculação dos custos da publicidade da Administração Pública no Município de Nova Friburgo.

Ocorre Sr. Presidente, que a presente Lei padece do vício de inconstitucionalidade, ilegalidade e desnecessidade, conforme se passa a demonstrar:

## AS RAZÕES DO VETO À LEI APRECIADA
## A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL, EM RAZÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA.

Numa primeira análise, logo de antemão, resta evidente o vício de inconstitucionalidade, visto que a matéria versa sobre organização administrativa e aumento de despesa, portanto, trata-se de matéria de iniciativa do chefe do executivo, recaindo, portanto na inconstitucionalidade formal.

A questão versada no presente tópico é de capital relevância e não pode deixar de ser analisada quando se busca um pronunciamento sobre a fiscalização de constitucionalidade de qualquer espécie normativa.

Como é de corriqueiro conhecimento, o Direito é a ciência que estabelece o processo de sua própria criação. Portanto, o processo legislativo – leia-se o conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes, na produção das espécies normativas que derivam da própria Constituição – revela-se de extrema importância, na medida em que se concebe o Direito como complexo normativo.

E em sentido sociológico, o processo legislativo significa o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a desempenharem suas tarefas.

Daí é que a Constituição de um Estado é a única sede própria para a regulação da elaboração de "leis" em sentido lato.

Assim é que no sistema constitucional brasileiro, ao que se extrai da Constituição de 1988, o processo legislativo se acha norteado, entre outros, pelos princípios relativos à independência dos Poderes, ao exercício dos direitos políticos, à composição partidária da representação parlamentar, às competências dos entes federativos, ao Estado Democrático, em especial à tomada de decisões pelo voto majoritário.

As matérias relacionadas no artigo 61, §1° da Constituição da República, cuja discussão pela Casa Legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República, são, por simetria, de observância obrigatória pelas demais entidades federativas. Isso, por projeção específica do Princípio Fundamental da Separação dos Poderes.

Também incide sobre a questão o artigo 84, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a competência do Chefe do executivo para *"iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição"*.

A inobservância de tal fase do processo legislativo por Assembléia Legislativa, Câmara Distrital ou Câmara Municipal importa na inconstitucionalidade da lei editada sem inobservância de tal preceito. Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendendo que "as regras do processo legislativo federal, especialmente aquelas que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados membros. Precedentes do STF" (*RTJ* 163/957).

À guisa de ilustração, vale conferir também os seguintes arestos:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6619/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE MELHORIA SALARIAL AOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONAIDADE FORMAL.** 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.
>
> (ADI nº 1.124/RN, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, Julg. 02/03/05, Pub. DJ 08.04.05)

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 25 DA LEI N. 11.672/01 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROVIMENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PÚBICOS ESTADUAIS SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO. LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. AFRONTA AOS ARTIGOS 61, § 1º, INCISO II, "C", E 37, CAPUT, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.** 1. Esta Corte entendeu que são de observância compulsória pelos Estados-membros as regras básicas do processo legislativo federal, por sua correlação direta com o princípio da independência dos poderes.
> Precedentes. 2. Projeto de lei apresentado pelo Governador de Estado, em matérias de sua competência privativa, não pode sofrer emenda parlamentar que importe em aumento de despesa, sob pena de o futuro texto normativo advindo da emenda incorrer em inconstitucionalidade formal. 3. Consubstancia violação direta ao artigo 37, caput e inciso II, da Constituição do Brasil o provimento de cargos de servidores sem concurso público prévio. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente".
> (ADI nº 2804/RS, Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. 02/03/2005, pub. DJ08/04/05).

Tal vício, que se observa logo no nascedouro do processo legislativo, afigura-se, por sua tamanha gravidade, capaz de macular toda a lei que, pois desembocará em uma lei inconstitucional. Com efeito, trata-se de vício grave, consoante afirma a jurisprudência do

Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se, *verbi gratia*:

> **Vício de iniciativa e inconstitucionalidade formal: STF** – "O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz, vício de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado" (STF – Pleno – Adin nº 1.391-2/SP – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p.62.216).
>
> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA**. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1°, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."
> (ADI 2079/SC – Pleno – Relator Min. Maurício Corrêa, j. em 29/04/2004, Pub. DJ 18/06/2004, p. 44; Ement. Vol. 02156-01, p. 73)

Revela-se imperativo esclarecer, outrossim, que eventual sanção do Chefe do Executivo não teria o condão de sanar a inconstitucionalidade decorrente do vício de iniciativa. Nesse particular, revela-se esclarecedora a lição de Alexandre de Moraes[1]

> "Vício de iniciativa e sanção: Outra questão importante referente aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República é saber

[1] Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, 2002, p.1.098.

> se a sanção presidencial supre o vício de iniciativa na apresentação do projeto. Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprindo o inicial vício formal de inconstitucionalidade? Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, pois, como advertia Marcelo Caetano, "um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo" (Direito... Op.cit. v.2. p.34)."

Na hipótese da lei ora analisada, está flagrante a existência de vício de iniciativa, que gera a inconstitucionalidade de todo o processo legislativo, haja vista que tal matéria somente poderá ser apreciada pela Casa Legislativa Municipal se apresentada pelo Chefe do Executivo. Isso, porque a referida lei dispõe sobre a organização administrativa e gera aumento de despesa, matéria que se insere no âmago do Poder Executivo.

Nesse particular, uma simples leitura da própria Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo seria suficiente para a solução da questão. Com efeito, a alínea "c" do inciso II do artigo 170 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo dispõe *in verbis*:

> Art. 170. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:
> I (...);
> II - disponham sobre:
> a) (...);
> b) (...);
> c) **matéria orçamentária e financeira** e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;

Nessa conformidade, vale esclarecer que pela matéria tratada e por acarretar aumento de despesa pública, o encaminhamento não poderia partir sequer sob forma de emenda a projeto eventualmente apresentado pelo Chefe do Executivo. Confira-se, à guisa de ilustração, a seguinte ementa:

> **STF** – "Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: configura inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes" (RTJ 164/851).

Pois bem, noutro giro, verifica-se que a lei em apreço versa, basicamente, sobre matéria já tratada pelas leis aplicáveis ao objeto, quais sejam, Lei 12.232/10 e Lei 8666/93.

Passa-se, portanto, à análise dos artigos de lei:

O art. 1° delimita a obrigação de atos administrativos, criando a necessidade de veiculação dos custos com publicidade em seu próprio corpo. Tal disposição é, *data maxima venia*, inconstitucional, ilegal e temerária, haja vista usurpar da competência para legislar sobre a matéria e em alguns pontos afrontar lei federal e a própria Constituição Federal, pois cria obrigação que gera despesa e o objetivo já é previsto e cumprido.

O art. 2° trata de conceituar propaganda e publicidade, reproduzindo o disposto em lei federal específica. (art. 20 da Lei 12.232/2010)

O art. 3° dispõe sobre os critérios a serem obedecidos na veiculação de cada espécie de propaganda, inclusive especificando o tempo e espaço a ser utilizado em cada meio de propaganda para a veiculação do custo, o que também viola a lei federal e a Constituição da República.

O art. 4° prevê obrigação às agências contratadas sobre a manutenção do acervo da publicidade, o que está disposto em normas específicas que regulam a publicidade, como o CONAR e a ABAP e a Lei Federal já mencionada, não havendo, portanto, competência para legislar sobre a matéria, pois não trata de assunto de interesse local, mas nacional.

Com efeito, cabe salientar que o objetivo a ser alcançado pela lei em apreço é dar transparência aos atos da Administração Pública municipal e tal exigência já é prevista na

legislação federal e é cumprida pela Administração, através das inserções em seu site, através do Portal da Transparência.

O Princípio da Transparência, tal como deve ser cumprido pelo administrador, está disposto no art. 165, §6° da Constituição da República. A lei é, portanto, desnecessária, pois seu objetivo (dar publicidade às despesas com publicidade) já é alcançado através dos meios acima descritos.

Assim, ao obrigar a veiculação do custo na propaganda ou publicidade e delimitar o tempo ou espaço necessário à veiculação desses custos, estar-se-ia impondo uma despesa desnecessária ao município, uma vez que há outros meios de se acessar os contratos realizados pela Administração, seja através do Portal da Transparência, seja através das publicações efetuadas no jornal local.

Desta forma, obrigar a veicular os custos na própria publicidade trará mais um gasto e por conseguinte, prejuízo à Administração, uma vez que cada segundo de veiculação na televisão ou no rádio e cada espaço utilizado em outros meios de comunicação são cobrados e como sabido, não custa pouco.

E mais, como toda atividade estatal, a publicitária deve respeitar os princípios insculpidos no art. 37 da Carta Magna, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Além desses, poder-se-ia mencionar diversos outros, mas, como exemplo, ressalta-se o princípio da razoabilidade, que prega a premente necessidade de a propaganda ser racional e direcionada, evitando-se desperdícios das rendas públicas e acrescentar o tempo ou espaço na propaganda para veicular os gastos traria, sim, desperdício ao erário.

Vale salientar que a publicidade dos atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos, afora se consubstanciar em um dever do administrador, revela-se como verdadeiro direito dos cidadãos, já que propicia um meio de controle popular do poder e fortalece outras dimensões da cidadania, porém a criação da obrigação prevista na lei em apreço foge à finalidade da publicidade dos atos públicos e acresce despesas, o que deve ser evitado.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pelo VETO TOTAL à Lei Municipal n° 4.643 posta em apreciação pelo Chefe do Poder Executivo, sendo este eivado de vício de iniciativa, não

passível de ser sanado, bem como pela desnecessidade dos atos impostos pela lei apreciada, diante da total observância dos Princípios Administrativos que regem a matéria, bem como das leis específicas e da Constituição da República.

Estas, Sr. Presidente, são as razões do VETO TOTAL ora apresentado, que submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente;

**RENATO BRAVO**
**Prefeito**

**Excelentíssimo Senhor Vereador**
**ALEXANDRE CRUZ**
**Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo**