Ao Expediente
p/Leitura
Em 14 OUT 2025
Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
02

MENSAGEM Nº 048, DE 06 DE OUTUBRO DE 2025

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

PROCESSO N° 12213/2025.

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de lei nº 32/2025 que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da contratação de artistas locais cadastrados no município de Mangaratiba para apresentações em eventos públicos municipais e dá outras providências".

Senhor Presidente,

Dirijo-me a V. Exa. para apresentar o veto do **Projeto de Lei nº 32/2025** que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da contratação de artistas locais cadastrados no município de Mangaratiba para apresentações em eventos públicos municipais e dá outras providências".

RELATÓRIO.

Trata-se da viabilidade da sanção do Projeto de Lei nº 32/2025 que tem por objeto impor, a toda programação artística de eventos públicos municipais (ou apoiados pela Prefeitura), a obrigatoriedade de participação de artistas locais cadastrados, definindo requisitos de cadastro, percentuais mínimos (30%) e deveres administrativos à Secretaria Municipal de Turismo e Eventos, bem como formas de contratação (contratação direta simplificada e chamamento público).

A iniciativa Legislativa é do Exmo. Vereador Sr. Daniel de Souza Vasconcellos, tendo tramitado e sido aprovado nos termos apresentados nos autos do Processo Administrativo nº 12213/2025.

Foram considerados a jurisprudência e demais precedentes jurídicos com especial apreço à Decisão do STF relativa a reserva de cotas para artistas locais (RE 1162548), bem como a Constituição da República e Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, que disciplina competências e iniciativa legislativa local.

Recebi em 09/10/2025
Cristian Secretário

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
03

A presente análise tem por escopo controlar, de forma preventiva, a constitucionalidade formal e material do ato legislativo, com especial atenção aos limites da competência municipal, à compatibilidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica Municipal e com normas infraconstitucionais pertinentes, bem como aos princípios que regem a administração pública e a gestão orçamentário-financeira.

FUNDAMENTAÇÃO.

I. Da atribuição do Excelentíssimo Prefeito para sancionar ou vetar

A atribuição conferida ao Prefeito para sancionar ou vetar projetos de lei encontra-se devidamente prevista na Lei Orgânica do Município, especificamente no art. 92, incisos III e IV, os quais consagram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a prática desses atos normativos, em consonância com o princípio da separação dos poderes e com o devido processo legislativo.

> *Art. 92 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:*
> *(...)*
> *III – sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;*
> *IV – vetar, no todo ou em parte, os Projetos de Lei aprovados pela Câmara;*

Assim, a presente terá por fundamento, oferecer, do ponto de vista técnico e jurídico, lastro para a tomada de decisão quanto à sanção ou veto do Projeto de Lei.

II. Da competência Municipal para suplementar a legislação federal

Importa destacar, o disposto no art. 24 da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Município a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, visando à adequação às peculiaridades locais e à satisfação dos interesses municipais. Trata-se de previsão que reafirma a autonomia legislativa do ente municipal, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal e respeitadas as competências privativas dos demais entes federativos e dos Poderes constituídos.

> *Art. 24 – Compete ao Município suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-la à realidade e às necessidades locais.*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
04

Há que se considerar também, que a CRFB de 1988, estabelece em seu art. 30, I, a competência municipal para legislar em assuntos de interesse local, o que aplica-se ao caso em apreço.

III. Do vício de iniciativa e da violação ao princípio da separação dos Poderes (artigos 1º, 3º,I, 4º e 5º do PL)

A Lei Orgânica do Município de Mangaratiba estabelece, de forma clara, a distribuição de iniciativa legislativa e lista matérias cuja iniciativa é de exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, bem como atribuições e competência do Prefeito para organizar a estrutura administrativa, fixar e encaminhar matéria orçamentária e editar atos administrativos necessários à execução das políticas públicas municipais. V. g.: Arts. 69, 71 e 92 da Lei Orgânica (iniciativa e matérias de competência do Prefeito; atribuições do Prefeito), dispondo-se que certas leis e matérias — criação/estruturação de secretarias, matéria orçamentária e similares — são de iniciativa do Prefeito e que ao Prefeito compete, entre outras, iniciar o processo legislativo e vetar ou sancionar as leis.

O Projeto em exame, de iniciativa parlamentar, impõe obrigações concretas à Secretaria Municipal de Turismo e Eventos em seu artigo 4º — criar e manter cadastro anual, divulgar editais, estabelecer critérios de seleção, e adotar procedimentos para contratação — e, mais gravemente, institui percentual mínimo de 30% (artigo 3º, I) e formas de contratação (artigo 5º), *condicionando a atuação administrativa do Executivo municipal* (artigo 1º). Trata-se, portanto, de encargo administrativo, de organização e execução de política pública (atributos típicos do Executivo), com impacto sobre a estrutura, rotinas e despesas da Administração Pública.

A matéria, por sua natureza técnico-administrativa e orçamentária, envolve iniciativa reservada ao Chefe do Executivo nos termos da própria Lei Orgânica municipal: leis que disponham sobre criação, transformação ou atribuição de órgãos e matérias orçamentárias/financeiras exigem a participação e iniciativa do Executivo, não sendo admissível sua usurpação pelo Legislativo sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes e ao disposto na Lei Orgânica.

A jurisprudência já reconhece **(Tema 917, ARE 878911 RG)**, em casos análogos, o vício de iniciativa quando o legislador local regula matéria que vincula a organização e a atuação de secretarias, cria encargos e determina despesas ou rotinas administrativas, retirando do gestor público sua discricionariedade técnica e operacional.

> *TEMA 917, STF - Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> *"Leading Case": EMENTA. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

É preciso ter em conta o disposto no art. 71, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece que a estruturação, organização e atribuição de Secretarias, Departamentos ou órgãos equivalentes da Administração Pública Municipal são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

> *Art. 71 – são de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:*
>
> *(...)*
>
> *III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e Órgãos da Administração Pública;*

Dessa forma, como veremos adiante, ao estabelecer encargos diretamente à Administração Pública Municipal, o projeto adentra esfera de competência reservada ao Executivo, sendo necessário cuidado para que a iniciativa legislativa não infrinja a separação de poderes, tampouco configure vício de iniciativa, nos termos do entendimento consolidado pela jurisprudência e pelo art. 61, §1°, da Constituição Federal, aplicado subsidiariamente.

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
>
> *(...)*
>
> *II - disponham sobre:*
>
> *(...)*
>
> *b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

Além do disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa legislativa em matérias administrativas, cumpre ressaltar o teor do art. 2º da mesma Carta Magna, segundo o qual os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si.

Conclusão: o Projeto padece de vício de iniciativa e usurpação de atribuições administrativas típicas do Prefeito, afrontando o princípio da separação dos Poderes e a disciplina da Lei Orgânica, razão que autoriza o veto.

IV. Da violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e da autonomia administrativa do Executivo (art. 37 CF)

A imposição de percentuais fixos e de critérios objetivos de contratação (reservas mínimas de 30%), implicam condicionamentos rígidos à prática dos atos administrativos do Executivo, interferindo na discricionariedade técnica necessária à adequada seleção, contratação e gestão de eventos culturais. Tal intervenção legislativa direta na escolha de bens, serviços e prestadores — sem que se trate de norma geral de diretrizes ou de diretrizes programáticas — pode colocar em risco a observância dos princípios da **impessoalidade** (seleção por mérito), da **eficiência** (adequação técnica e econômica das contratações) e da **economicidade**.

Ademais, a previsão normativa de manutenção e atualização anual de cadastro, sem previsão de fonte de custeio, cria obrigação administrativa com possível impacto orçamentário (instituição de rotinas, pessoal, controles, editais, fiscalizações), o que contraria o princípio da legalidade orçamentária e da responsabilidade na criação de despesas públicas, previstos na Lei Orgânica e no regime constitucional. A criação de encargos administrativos e a previsão de contratação sem indicação de adequada fonte de custeio e adequação orçamentária afrontam o regime fiscal – violação ao artigo 113 do ADCT e artigo 16, I e II da LC 101/2000 e orçamentário municipal.

V. Da violação ao princípio da igualdade/isonomia e à livre iniciativa — precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 1162548)

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1162548 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), reconheceu a inconstitucionalidade de leis municipais que conferem preferência a prestadores de serviços com base exclusivamente em critério territorial (sede ou residência) quando não demonstrada justificativa fática apta a legitimar a discriminação, por violação ao princípio da isonomia, à razoabilidade e à livre iniciativa (arts. 1º, IV; 2º; 5º; 170; 37 da CF, invocados na decisão). O acórdão ressaltou que o tratamento desigual a que se submete um grupo em detrimento de outro exige justificativa fática idônea; a simples opção por preferência territorial — sem demonstração da necessidade proporcional — configura discriminação inaceitável.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

Este entendimento permeia toda jurisprudência nacional. Adiante, colacionam-se julgados em idêntico teor ao que aqui se estuda, no sentido de que se tratam de normas de evidente inconstitucionalidade:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.380, de 26 de abril de 2016, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre abertura de shows no município com músicos locais" Inconstitucionalidade Violação do princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Imposição ao Poder Executivo de tarefas típicas de administração, como as de condicionar a expedição de autorização para realização de shows à indicação, pelo produtor, de artistas e assim também a apresentação de contratos, e de promoção, organização e adoção de providências tendentes a constituir cadastro de artistas locais (arts. 5º, I, 47, II, XIV e XIX, e 144 da CE) Criação de novos encargos sem a indicação de sua fonte de custeio (arts. 25, 174, e 176, I, CE) Violação do princípio da livre iniciativa, resultante da imposição de que o produtor de shows contrate artistas locais para realizar a respectiva abertura, precedendo a atração principal (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 CE) - Quebra, ademais, do princípio da razoabilidade (arts. 111 e 114 da CE) Inconstitucionalidade configurada." (TJ/SP. Órgão Especial.Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2127727-49.2016.8.26.0000, rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. em 05 de abril de 2017, destacado).

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Itapetininga, que assegura a participação de artistas locais em eventos artísticos e culturais promovidos ou patrocinados por órgãos e entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta do Município de Itapetininga. Violação aos artigos 5o, "caput", e 47, inciso II, da Constituição Estadual. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 5.417/10 do Município de Itapetininga." (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0133377- 87.2011.8.26.0000, rel. Des. RUY COPPOLA, j. em 25 de abril de 2012, destacado).

> "Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 759, de 11 de dezembro de 2006, que estabelece prioridade para a contratação de artistas locais nos eventos patrocinados ou apoiados peio Poder Público - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Criação de despesas não previstas no orçamento - Afronta aos artigos 5o, 25, 47, II e 144, todos da Constituição Estadual - Ação procedente." (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> Inconstitucionalidade n. 9035881-75.2006.8.26.0000, rel. Des. DEBATIN CARDOSO, j. em 24 de outubro de 2007, destacado). GN

O Projeto nº 32/2025 institui, em essência, uma "cotização" territorial: reserva percentual mínima de 30% da programação para artistas residentes no Município, com critérios de comprovação de residência e cadastro. Tal regime, ao privilegiar artistas por mera localização geográfica, pode configurar discriminação territorial sem demonstração de necessidade ou proporcionalidade — exatamente o motivo que levou o STF a declarar inconstitucional norma municipal análoga no RE acima referido. Assim, o dispositivo é vulnerável à arguição de inconstitucionalidade material por violação à isonomia e à livre concorrência/empresa cultural. Em casos meritoriamente diversos, mas com fundo de direito análogo, o Pretório Excelso, instado a decidir, entendeu pela inconstitucionalidade das normas lá guerreadas, como é o caso que colacionamos adiante:

> **EMENTA**: LICITAÇÃO PÚBLICA. Concorrência. Aquisição de bens. Veículos para uso oficial. Exigência de que sejam produzidos no Estado-membro. Condição compulsória de acesso. Art. 1º da Lei nº 12.204/98, do Estado do Paraná, com a redação da Lei nº 13.571/2002. Discriminação arbitrária. Violação ao princípio da isonomia ou da igualdade. Ofensa ao art. 19, II, da vigente Constituição da República. Inconstitucionalidade declarada. Ação direta julgada, em parte, procedente. Precedentes do Supremo. É inconstitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro" (ADI 3583/PR, Rel. Min. Cezar Peluso).

Por tais fundamentos, entende-se que a imposição de quotas locais interfere na livre iniciativa e na livre concorrência, na medida em que condiciona o exercício de atividade artística/empresarial ao critério de residência, criando vantagem para uns em detrimento de outros, sem que haja demonstração de motivos imperiosos de ordem pública que a justifiquem. O RE 1162548 e precedentes da Suprema Corte e dos Tribunais pátrios têm entendido que medidas que instituem discriminação espacial em contratações públicas podem configurar ofensa ao princípio da isonomia e da livre iniciativa, especialmente quando resultam em desequilíbrio concorrencial e ausência de razoabilidade.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e em estrita observância à Constituição da República Federativa do Brasil, à Lei Orgânica do Município de Mangaratiba e à jurisprudência superior (notadamente o RE 1162548/STF), decido pelo **VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 32/2025, nos termos do artigo 92, IV da LOM**, pelos seguintes fundamentos principais e conjugados:

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
09

1. **Vício de iniciativa e usurpação de competências do Chefe do Poder Executivo (tema 917, STF):** o Projeto, de iniciativa parlamentar, vincula a organização, rotinas, procedimentos e formas de contratação da Secretaria Municipal de Turismo e Eventos, matéria que, por sua natureza técnico-administrativa e orçamentária, exige iniciativa e protagonismo do Executivo nos termos da Lei Orgânica (Arts. 69, 71 e 92).

2. Afronta aos princípios constitucionais (isonomia, livre iniciativa, legalidade administrativa e princípios do art. 37 CF): a reserva percentual e a discriminação baseada exclusivamente em critérios territoriais importam em desigual tratamento concorrencial sem demonstração de justificação fática proporcional, violando a igualdade (art. 5º, CF) e os princípios da livre iniciativa (art. 170, CF) e razoabilidade, nos termos já analisados pelo STF no RE 1162548.

3. Criação de encargos e despesas sem indicação de fonte de custeio e sem compatibilização orçamentária (artigo 113, ADCT c/c artigo 16, I, II da LC 101/2000): o Projeto impõe obrigações administrativas e possibilidades de aumento de despesas sem demonstrar compatibilização com o PPA/LOA nem indicar fonte de custeio, o que contraria o regime orçamentário e a própria disciplina da Lei Orgânica.

4. Violação à discricionariedade técnica do gestor público: ao prescrever modalidades e percentuais rígidos, o dispositivo pode conflitar com a aplicação das normas de contratação pública e com a avaliação técnica que cabe ao Executivo para garantir eficiência e economicidade.

Por todo o exposto, o exercício do poder de **veto** pelo Chefe do Executivo revela-se medida juridicamente necessária e adequada para preservação da legalidade, da separação dos Poderes, da ordem financeira e orçamentária municipal e dos direitos fundamentais e princípios constitucionais mencionados.

Mangaratiba, 06 de outubro de 2025.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito