



Nova Friburgo, 16 de novembro de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Proposição de Lei nº 4.984/2023, que *“Dispõe sobre a criação do Programa ‘Nosso Artista tem Valor’, de incentivo à arte local”*, nos termos do artigo 173, § 1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

De plano, é importante consignar que o Poder Executivo Municipal reconhece a importância da matéria tratada na proposição, uma vez que, de maneira louvável, visa incentivar o artista friburguense.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público da Proposição de Lei nº 4.965/23, tendo em vista que, nos termos do art. 173, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de



adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.

O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

Em relação à propositura analisada, verifica-se, em primeira análise, que há um vício formal de iniciativa, tendo em vista que o Poder Legislativo não possui competência para a propositura de leis que prevejam atribuições de Secretarias e órgãos da administração direta e indireta.

O exegeta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura. Deve primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico.

De início, o ato de obrigar que parte dos recursos públicos empreendidos em eventos sejam destinados à artistas locais, bem como, ao definir o modo de contratação a ser utilizado pela Secretaria Municipal de Cultura para contratação de artistas, bem como, a criação de atribuições de fiscalização, caracteriza interferência na atuação do Executivo, o que ofende o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 7º) e também na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (art. 13).

O princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia, coibindo que um poder usurpe a competência do outro, isto é, que realize alguma interferência indevida que coloque em xeque justamente a separação entre os poderes. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro Poder.



Neste ponto, destaca-se que a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando-se de observar o princípio da separação de poderes, o que torna ainda mais latente a inconstitucionalidade da proposição em razão do vício de iniciativa diante da evidente usurpação de competência.

Convém destacar que são incontáveis os precedentes em que se declara a inconstitucionalidade de lei municipal que fere a iniciativa do Chefe do Poder Executivo quanto às matérias que lhe são reservadas.

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento –PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (AG. REG. no RE com AGRAVO – ARE 1357552 RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 25/03/2022).”



É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 170, II da Lei Orgânica do Município a competência exclusiva para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal

Art. 170. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que: (...)

II – disponham sobre: (...)

b) criação, extinção e **definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta** e indireta;

Pois bem. Da leitura do texto da Lei 4.984/2023, temos que o legislador, mesmo que indiretamente, novas atribuições para a Secretaria Municipal de Cultura, qual sejam, criação de cadastro de artistas locais para fins de rodízio das apresentações, elaboração de Chamamento Público, que geralmente é realizado por outro órgão do executivo, e até mesmo atribuições de fiscalização de eventos privados, tudo sem que haja iniciativa de lei por parte do Chefe do Poder Executivo, competente para tanto. Assim, é inegável que há uma latente violação à Lei Orgânica Municipal, mais precisamente ao art. 170, inciso II, alínea “b”, cuja disposição determina que seja de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre definição acerca de atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta.

O vício subjetivo ou de iniciativa ocorre, portanto, quando o processo legislativo para elaboração do respectivo ato legislativo objeto de controle for deflagrado, iniciado por autoridade que não tem legitimidade para fazê-lo, uma vez que uma parte da matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo, como é o caso da Lei Municipal nº 4.984/2023.

Assim, conclui-se que não há como prosperar a redação prevista no art. 1º, § 3º da Lei nº 4.984/2023, em razão de sua inconstitucionalidade formal por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontar a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.



Noutro ponto, observamos uma clara inconstitucionalidade material na medida quando impõe à iniciativa privada que contrate artistas locais para abertura de eventos privados, o mandamento ofende a livre iniciativa, Fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos de seu art. 1º, IV,

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

A Lei Municipal 4.984/2023, ao determinar, em seu art. 10, que a abertura de eventos seja obrigatoriamente realizada por artistas locais, vai de encontro ao fundamento constitucional, uma vez que interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, em ofensa ao art. 170, *caput*, da Carta Política. Nesse sentido, já se manifestou o Pretório Excelso:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM ESTACIONAMENTO, APÓS PAGAMENTO DA TARIFA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTE RELATOR (CF, ART. 22, I). DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma



maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF). Precedentes. **4. Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF).** **5. Ação Direta conhecida e julgada procedente.** (STF - ADI: 5792 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/11/2019)

Não obstante, a proposição ofende aos Princípios da Isonomia e da Livre Concorrência, também consagrados na Carta Magna, visto que oferta tratamento diferenciado aos artistas locais em detrimento aos de outros locais do país, indo de encontro ao texto constitucional. Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0023772-32.2019.8.08.0000
Requerente: Prefeito do Município de Itapemirim Requerido: Câmara Municipal de Itapemirim Relator : Desembargador Ewerton Schwab Pinto Júnior
ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 3.151/2019, Nº 3.067/2018 E Nº 2.703/2013 DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM. ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS LOCAIS. OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PEDIDO PROCEDENTE. 1. O constituinte consagrou o princípio da isonomia em diversas passagens da Constituição Federal, merecendo destaque a previsão do artigo 19, III, quanto a vedação à distinção ou preferências entre brasileiros. **2. O princípio subordina o legislador, que deverá se atentar para não editar normas que prevejam tratamento diferenciado para situações idênticas, sem discriminação não prevista no ordenamento nem justificável pelos valores constitucionais.** 3. As normas impugnadas, ao disporem sobre a obrigatoriedade de contratação de bandas e artistas locais em shows e eventos musicais financiados com recursos do Município, acabam por criar restrição e favoritismo aos munícipes, sem qualquer justificativa, mas tão somente pelo fato de estarem radicados naqueles limites territoriais. 4. Assim, não há como se afastar a notável



inconstitucionalidade das normas em questão, que representam conduta ofensiva à previsão constitucional de tratamento isonômico ao criar distinção injustificada para contratação do poder público de artistas locais. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 3.151/2019, nº 3.067/2018 e nº 2.703/2013 do Município de Itapemirim, com efeitos *ex tunc*. VISTOS , relatados e discutidos estes autos, ACORDA o Tribunal Pleno deste e. Tribunal de Justiça, na conformidade das notas taquigráficas, à unanimidade de voto, JULGAR PROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do e. relator. Vitória, ES, 04 de fevereiro de 2021. PRESIDENTE RELATOR. (TJ-ES - ADI: 00237723220198080000, Relator: EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR, Data de Julgamento: 04/02/2021, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 12/02/2021)

Relevante apontar, que Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, julgando a constitucionalidade de legislação muito parecida a esta, identificou uma série de inconstitucionalidades, formais e materiais na proposta, senão vejamos:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PREFEITO QUE PRETENDE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 5.439/2017, PROMULGADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA EM 18 DE DEZEMBRO DE 2017. **NORMA COMBATIDA QUE CRIOU O PROGRAMA PRATA DA CASA, ESTE QUE PREVÊ A OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE OPORTUNIDADE PARA A APRESENTAÇÃO DE GRUPOS, BANDAS, CANTORES OU INSTRUMENTISTAS LOCAIS NA ABERTURA DE EVENTOS MUSICAIS REALIZADOS POR MEIO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL.** Alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da isonomia, tendo o colegiado deste e. Órgão Especial, inicialmente, indeferido a medida cautelar de sustação imediata da norma atacada, tendo em vista a ausência de *periculum in mora*. No mérito, todavia, vê se que as alegações do representante merecem acolhida. **Simples leitura da norma combatida que revela que, de fato, a legislação local previu descabida diferenciação entre nacionais, ao determinar que os artistas que tenham estabelecido residência no município de Volta Redonda receberiam privilégio de oferta,**



obrigatória, de oportunidade de apresentação na abertura de eventos musicais realizados no referido município, por meio de financiamento público, em detrimento dos demais. em que pese se reconheça a intenção do legislador de incentivar a divulgação do trabalho dos músicos residentes em Volta Redonda, ao impor critério de contratação à administração pública, o legislativo municipal violou competência privativa do chefe do poder executivo local, de dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal e, concomitantemente, afrontou princípios constitucionais, dentre eles a separação de poderes, isonomia e proporcionalidade, bem como a livre concorrência e livre iniciativa. inteligência dos artigos 6º, 7º, 9º e §§ 1º e 3º, 71, III e 145, VI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e dos artigos 5º, caput e inciso I e 170, IV e parágrafo único da constituição da república de 1988. **Tentativa do legislador de determinar o conceito de grupos ou bandas locais, estabelecendo que os mesmos seriam definidos como aqueles cuja maioria de integrantes tenha residência no município que igualmente se revela anti-isonômica, uma vez que estabelece nova distinção desarrazoada, esta que acaba por restringir a possibilidade de contratação de artistas residentes no município, caso sejam minoria na banda ou grupo, sendo certo que a mens legis, pelas razões apresentadas pelo representado, seria justamente dar maiores oportunidades aos artistas locais.** Inconstitucionalidade da norma, sob os aspectos formal e material que se reconhece, com eficácia ex tunc. precedentes deste e. órgão especial. procedência do pedido. (tj-rj - adi: 00073553220188190000, relator: des(a). sandra santarém cardinali, data de julgamento: 13/05/2019, oe - secretaria do tribunal pleno e orgao especial)

Ora, Senhor Presidente, a Lei 4.984/2023 incorre em todos os vícios apontados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e vai ainda além, visto que impõe tal obrigação ao empresário ou promotor de cultura que atue na iniciativa privada e que não tenha vínculo ou qualquer espécie de contrapartida do município, pelo que, não pode ser levada adiante.

Vê-se, então, que diversas são as razões para o veto total à Lei 4.984/2023, pelo que não deve prevalecer o texto aprovado pela Câmara Municipal de Nova Friburgo, em sua integralidade.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A

S E C R E T A R I A D E
G A B I N E T E D O
P R E F E I T O

Por todo o exposto, apresento o **VETO TOTAL** do Projeto de Lei apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 16 de novembro de 2023.

JOHNNY MAYCON
PREFEITO