



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DA PREFEITA

Cabo Frio, 27 de outubro de 2023.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 318/2023

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Miguel Alencar que “*Dispõe sobre o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e estabelecimentos hoteleiros, e dá outras providências*”, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões especificadas no anexo.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*

**Razões do veto total oposto ao Projeto de Lei de autoria do Vereador Miguel Alencar que “Dispõe sobre o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e estabelecimentos hoteleiros, e dá outras providências”.**

Embora louváveis os propósitos do Projeto, fui levado à contingência de vetá-lo integralmente, em face do descompasso entre a norma proposta e o sistema jurídico vigente consubstanciado na Carta Magna.

O projeto de lei aprovado estabelece procedimentos para a concessão de licença de obras, aceite de obras e de “habite-se” de grandes empreendimentos imobiliários e de estabelecimentos hoteleiros de qualquer natureza.

A propositura consubstancia, a toda evidência, clara ingerência do Legislativo em matéria cuja iniciativa das leis a seu respeito encontra-se privativamente reservada ao Executivo, qual seja, a relativa a serviços públicos e a normatização dos procedimentos necessários para o licenciamento de obras.

Com efeito, tal vício de iniciativa decorre do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, transposto para a órbita do Município de Cabo Frio de acordo com os artigos 41, inciso IV e 62, inciso VII, de sua Lei Orgânica, segundo o qual compete privativamente ao Chefe do Executivo a propositura de leis que versem sobre serviços públicos, incluindo a criação de órgãos da Administração Pública.

Por conseguinte, referida invasão de competência torna inequívoca a inconstitucionalidade presente na mensagem aprovada, eis que ofendido o salutar princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição da República.

A forma e o procedimento para o licenciamento de obras é matéria que se insere no âmbito da discricionariedade administrativa que remanesce ao administrador, que decidirá segundo critérios consistentes de razoabilidade e interesse público como o deverá ser emitida a licença.

Dito isto, observa-se que, no texto aprovado, há tanto violação da reserva de iniciativa quanto do princípio da separação de poderes, visto que o Poder Legislativo se apodera, através da proposição em análise, de atos de gestão, ao instituir normas para o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários, interferindo, na organização e planejamento dos órgãos administrativos.

A instituição de novas atribuições e procedimentos no âmbito da Administração Pública Municipal enseja assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, a quem cabe o juízo de conveniência e oportunidade a tal respeito, reservadas, por isso mesmo, à iniciativa para a deflagração do processo legislativo ao Prefeito.

Assim, tem-se que o ato normativo desrespeitou o planejamento técnico, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas a modificações de diretrizes urbanísticas.

Todo e qualquer regramento relativo a direito urbanístico deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, orientada pelo conjunto de regras e princípios disciplinados no respectivo ordenamento urbanístico. Por isso, a exigência de planejamento e estudos técnicos para elaboração de normas urbanísticas.

O art. 182, **caput**, da Constituição Federal, disciplina que “*a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”.

O inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal prevê ainda a competência dos Municípios para “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano*”.

Em decorrência dos dispositivos acima apontados pode-se concluir que: (a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei; (c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, ela deve decorrer de um planejamento, isto é, um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com os objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do legislador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo oriundo do Legislativo Municipal que, sem qualquer estudo prévio, criou regras para licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e de estabelecimentos hoteleiros, ferindo frontalmente os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, **caput** e §1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Ainda que a obrigação criada pelo Autógrafo ora em comento incida diretamente sobre particulares, o Município terá que acompanhar, aprovar e fiscalizar todos os projetos de grandes empreendimentos imobiliários, o que demandará custos com estrutura administrativa para tal fim.

Sob esse prisma, a matéria disciplinada na propositura encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem exclusivamente ao Prefeito, com o auxílio dos Secretários Municipais.

A questão da execução de serviços públicos, executados direta ou indiretamente pelo Poder Público, e conseqüentemente da organização e funcionamento da Administração Pública (quando não houver aumento de dispêndio público), situa-se no domínio de reserva da competência privativa do Chefe do Poder Executivo no âmbito do seu poder normativo e

que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, imune a interferências do Poder Legislativo.

A análise dos dispositivos do Autógrafo em tela deixa evidente que houve intromissão indevida do Poder Legislativo no espectro de atuação do Poder Executivo, com relação a criação, estrutura, atribuições e o funcionamento de órgãos e serviços da Administração Pública, dispondo sobre matéria de cunho eminentemente administrativo.

Todo projeto de lei que disponha sobre organização e funcionamento dos serviços públicos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, consoante expressa previsão na Lei Orgânica Municipal.

“Art. 62. Compete ao Prefeito, privativamente:

.....

III – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração local;

.....

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, bem como os bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

.....

XXXVI – planejar, organizar e dirigir obras e serviços públicos locais;

.....”

Um dos princípios fundamentais adotados pela Constituição Federal é o da independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, *ex vi* do art. 2º.

Destaca-se que o princípio da independência e harmonia dos Poderes é de suma importância e relevância para a garantia da forma federativa do Estado Democrático de Direito, razão pela qual foi instituído como imutável na via de emenda, sendo cláusula pétrea, conforme estipula o art. 60, § 4º, inciso II da Constituição Federal.

O princípio da independência e harmonia dos Poderes tem sua expressão no campo de incidência da capacidade normativa dos Poderes, uma vez que a autonomia federativa está intimamente ligada à capacidade normativa sobre determinada área de competência, dentro dos limites que a Constituição Federal lhes traçou, especialmente nas regras de competência para deflagrar o processo legislativo.

Com efeito, o Município, como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, é dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, e deve reger-se não somente pela Lei Orgânica, mas observar e atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado, conforme preceitua o *caput* do art. 29 da Constituição Federal.

Dessa forma, há inconstitucionalidade formal na proposição em comento, na medida em que há ofensa ao princípio da separação dos Poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal e no art. 7º da Constituição do Estado, visto que os Poderes Legislativo e Executivo são independentes e harmônicos entre si.

Portanto, impõe-se o controle preventivo de constitucionalidade pelo Chefe do Poder Executivo, através do veto, buscando evitar o ingresso no ordenamento jurídico de lei

municipal inconstitucional, em consonância com o disposto no art. 46, § 2º da Lei Orgânica do Município.

Por derradeiro, cumpre ressaltar, que a ordem jurídica deve encerrar normas elaboradas com linguagem simples, clara e precisa, para propiciar a compreensão e obediência por parte de seus destinatários. Com esse objetivo foi editada a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, regulamentando o art. 59, parágrafo único da Constituição, quanto aos procedimentos de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A redação do art. 5º da Proposição Normativa em apreço, contudo, **ao fazer remissão a uma lei expressamente revogada pelo art. 492 da Lei Complementar nº 53/2023** (Novo Código de Obras e Edificações), dificulta a eficiência do dispositivo, uma vez que a norma referida não se encontra mais em vigor.

Tal fato prejudica, por via de consequência, a aplicação da norma, configurando também sua inconstitucionalidade reflexa, por contrariedade aos ditames do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998.

Desse modo, não pode prosperar o Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformado em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*