



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DA PREFEITA

Cabo Frio, 10 de setembro de 2024.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 212/2024

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 Jean Carlos Corrêa Estevão que *“Institui a possibilidade de fixação de placas contendo o Código de Localização Aberto – “Plus Codes” para identificação de ruas, vielas e demais localidades que não possuam CODLOG e/ou Código de Endereçamento Postal (CEP) e estabelece 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 Jean Carlos Corrêa Estevão que “*Institui a possibilidade de fixação de placas contendo o Código de Localização Aberto – “Plus Codes” para identificação de ruas, vielas e demais localidades que não possuam CODLOG e/ou Código de Endereçamento Postal (CEP) e estabelece outras providências.*”**

Em que pese seu meritório propósito, a medida não reúne condições de ser convertida em lei, impondo-se seu veto total, nos termos das considerações a seguir aduzidas.

De iniciativa parlamentar, o Projeto de Lei em questão institui a possibilidade de fixação de placas contendo o Código de Localização Aberto, conhecido como “Plus Codes”, para identificação de ruas, vielas e demais localidades que não possuam CODLOG e/ou Código de Endereçamento Postal (CEP).

Compreendendo a nobre intenção dessa Casa Legislativa, bem como o fim visado pela propositura, observa-se que o presente projeto não guarda a necessária característica propositiva, revelando-se de caráter impositivo ao Poder Executivo e, neste aspecto, considerando as definições constitucionais, transgrediu o processo essencial de formação das leis, ao impor *modus operandi* para elaboração de placas públicas referentes a logradouros públicos em arrepio ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º, da Constituição Federal.

Neste ponto é que se destaca que o controle de constitucionalidade da norma, haja vista que a mesma deve ser analisada quanto aos aspectos formais e materiais, deve estar de acordo com a forma e conteúdo instituída pela Constituição Federal e pelo princípio da simetria, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município.

Ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, entre outras competências previstas nos incisos do art. 30 da Constituição Federal.

Ocorre, porém, que o projeto é verticalmente incompatível com a Constituição Federal e com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Por seu turno, a Lei Orgânica do Município de Cabo Frio (em norma repetida da Constituição Federal - art. 61, § 1º, II, alínea “b”) preceitua que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa dos projetos de leis que criem obrigações aos órgãos da Administração Pública, conforme dispõe o seu artigo 41:

*“Art. 41. São de iniciativa exclusiva do Prefeito Projetos de Lei que:*

.....

*IV – criação, escrituração e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e demais órgãos da Administração Pública.”*

Da análise do artigo acima mencionado constata-se facilmente que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de atribuições dos órgãos da Administração Pública e o modo como suas atribuições serão desenvolvidas.

Nos entes políticos da Federação, assim dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição Federal do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

E como já dito, quando da criação de novas atribuições ao Executivo, o presente Projeto de Lei desrespeitou a iniciativa exclusiva própria, esculpida no artigo 41, inciso IV da Lei Orgânica do Município.

Em verdade, conforme já sedimentado na Jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a criação de novas atribuições ao Poder Executivo via projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo é inconstitucional, sobretudo na situação descrita que, ao invés de prestigiar medidas que de fato atenderiam o interesse público, apenas impõe mais uma tarefa ao poder público que em razão disso terá que contratar, arcando com recursos próprios significativos, o serviço de desenvolvimento e operacionalização da tecnologia.

A tarefa de administrar o Município engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, o dever de promover a identificação de bens públicos de acordo com as normas criadas sob o manto formal e material da legislação vigente.

O Presente Projeto de Lei, sob o argumento de ampliar o acesso a serviços públicos básicos e garantir a entrega de correspondências, cria obrigações ao Poder Executivo e atenta, de forma clara, à Constituição Federal, Constituição Estadual e à Lei Orgânica Municipal.

Isso porque, a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

*"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar O dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

Em verdade, não se revela compatível com a ordem constitucional a criação de novas atribuições ao Poder Executivo através do Legislativo.

Não se duvida que a forma de prestação de serviços públicos é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela devida criação e manutenção do serviço com eficiência.

Observe-se que a iniciativa do processo legislativo para estabelecer a forma que os serviços públicos deverão ser prestados é imprópria, eis que é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Não bastasse, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conferiu aos Governadores dos Estados a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente.

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

*“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).*

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitável que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria.

A teoria dos poderes implícitos surgiu em 1819 e afirma que quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do chefe de outro poder o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos no Município de Cabo Frio.

Assim, o presente Projeto de Lei ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Em caso semelhante o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afastou a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

*“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”* (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).”.

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto teria o condão de tornar a norma constitucional, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem, conforme se colhe da jurisprudência:

*“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes.”* (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (Sem grifo no original).

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo que seu conteúdo gera aumento de despesas sem previsão de fonte de custeio.

Por fim, o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para avaliar, organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Nesse sentido, o Projeto de Lei aprovado descumpre o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o art. 167, I e II, da Constituição da Federal, visto que demandaria a disponibilidade de investimentos específicos para a confecção das placas contendo o Código de Localização Aberto, o que, conseqüentemente, geraria aumento de despesa, sem a correspondente previsão de fonte de custeio.

Assim, resta evidente que a propositura em tela não pode ser sancionada, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade e da inconstitucionalidade.

Diante do exposto, em razão dos vícios apontados, decido vetar integralmente o Projeto de Lei em vertente, requerendo que o veto seja apreciado e, de acordo com toda a argumentação supra, seja mantido por esta Egrégia Casa Legislativa.

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*