



Nova Friburgo, 30 de maio de 2023.

Ofício Gabinete nº 53/2023

Ref.: Veto Total ao PLO 168/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** ao PLO 168/2022, que altera a redação do art. 2º da Lei Municipal nº 4.353, de 23 de dezembro de 2014, passando a vigorar com a seguinte redação “*A escavação e movimentação de terra serão feitas pela Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Urbano Rural e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento, sem a necessidade de licenciamento ambiental, observado o estabelecido pela Norma Operacional NOP – 46 do INEA e Decreto Estadual nº 46.890/2019*”, nos termos do artigo 173, §1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passo 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 trata de maneira louvável, o direito constitucional ao livre exercício de profissão, previsto no art. 5º da CRFB/88.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade, do PLO 168/2022, 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 primordial 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 sofrerá





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 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 hermeneuta, 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, devendo primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico.

Investigando-se esmiuçadamente o texto do PLO 168/2022, pondera-se que ao acrescentar dispositivo legal que dispõe sobre a desnecessidade de obtenção de licença ambiental para serviços de escavação e movimentação de terra, o nobre edil tenta, de alguma forma, regular a estrutura de funcionamento da Administração Pública, mais precisamente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Secretaria de Obras e Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Logo, a norma impõe, mesmo que indiretamente, uma nova atribuição para os órgãos, qual seja a dispensa de emissão de licenciamento ambiental para serviços de terraplanagem, assim como a maneira com a qual as Secretarias devam instituir a referida política pública no âmbito do Município de Nova Friburgo.



Com isso, inova-se nas atribuições legais a serem exercidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Secretaria de Obras e Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural 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:

“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;”

Com efeito, ao analisar ainda o vício de iniciativa, não pode deixar de ser mencionado o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, o qual atribui a iniciativa privativa para o Chefe do Poder Executivo propor normativas referentes à criação de cargos e funções no âmbito da administração municipal.

“Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II – disponham sobre:

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**”

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 a matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo, como é o caso da Lei Municipal nº 4.907/2022.

Nesta perspectiva, cumpre trazer a memória que é ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de



administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Hely Lopes Meirelles¹, com a clareza que lhe é peculiar, anota que:

“(…) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Ainda sobre o tema, o referido autor sintetiza que:

“(…) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º e o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.

O legislador municipal, na hipótese analisada, criou obrigações de cunho administrativo para a Administração Pública local, violando-se de forma inquestionável o art. 170, inciso II, alíneas “b”, da Lei Orgânica do Município e o art. 61, §1º, inciso II, “a”, da Constituição Federal, conforme dito alhures.

¹ Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712



Sem embargo, também se revela afronta a separação de poderes, princípio previsto no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, e elevado, inclusive, ao rol de cláusula pétrea, conforme disposição do art. 60, §4º, também da Carta Magna.

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

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.

O Pretório Excelso já se manifestou nesse sentido, veja-se:

“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).”

"Processo legislativo e iniciativa reservada das leis — **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte.** Precedentes. Doutrina. **Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.** Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes" (Vide ADI 2.364, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018)



Outrossim, cumpre esclarecer que o parecer proferido pela Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara Municipal, pondera que “*a exibibilidade de licenciamento ambiental já possui disposição em legislações Federais e Estaduais, (Lei Federal 6.938/81; Decreto Estadual 46.890/2019; Resolução CONEMA 92/2021; e Norma Operacional NOP – 46) não sendo prudente a inexibilidade de licenciamento sem parâmetros*”, conforme deseja o nobre edil no PLO 168/2022 de sua autoria.

Nessa toada, nota-se que a Comissão responsável pela avaliação das proposições em relação à constitucionalidade, alertou sobre a necessidade de modificação redacional do PLO 168/2022, com o fito de evitar violação ao ordenamento jurídico, bem como deter a insegurança jurídica no âmbito municipal.

Noutro giro, pontua-se que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, através da Subsecretaria de Preservação, Licenciamento, Monitoramento e Controle Ambiental, órgão técnico que possui expertise para tratar do tema, emitiu manifestação, no bojo do processo administrativo 12878/2023, a qual acosta-se ao presente veto, afirmando categoricamente que “*a alteração proposta vai de encontro ao preconizado na NOP-INEA-46-r6, uma vez que a referida norma estabelece obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a atividade*”.

O Decreto Estadual nº 46.890/2019 dispõe, em seu art. 19, **que apenas os empreendimentos e atividades desprezíveis, em relação ao impacto ambiental, são dispensados de licença ambiental**, conforme se verifica *in verbis*:

Art. 19. Os empreendimentos e atividades cujo impacto ambiental seja **classificado como desprezível**, com base neste Decreto, **não estão sujeitos ao licenciamento ambiental**, ainda que constem da relação do Anexo I.

Assim, conclui-se que não há como prosperar o PLO 168/2022, 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 a espécie,



**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

bem como destoar dos dispositivos previstos no Decreto Estadual nº 46.890/2019 e na Norma Operacional NOP – 46 do INEA.

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

Palácio Barão de Nova Friburgo, 30 de maio de 2023.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JOHNNY MAYCON'.

JOHNNY MAYCON

PREFEITO



Prefeitura Municipal de Nova Friburgo
Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Urbano Sustentável - SEMMADUS
Subsecretaria de Preservação, Licenciamento,
Monitoramento e Controle Ambiental - SSPLMCA

Processo nº: 12878/2023

Data: 19/05/2023

Folhas nº 06 Rubrica: 9

PARECER TÉCNICO Nº 200/2023

Ao: GABMDUS

Da: SSPLMCA

A fim de instruir o Processo nº 12878/2023
Requerente: PROCURADORIA GERAL
Assunto: Memorando

INFORMAÇÃO:

Diante da solicitação da folha nº 05, para manifestação quando a alteração da redação do art. 2º da Lei Municipal nº 4353/2014, segue abaixo as seguintes considerações.

Primeiramente, antes de iniciar a avaliação da proposta de alteração da lei, vale definir o que serviço de terraplenagem e/ou movimentação de terra como o *“Conjunto de procedimentos para a realização de determinada construção, que podem variar de acordo com o projeto, e envolvem **escavação, corte de terreno, aterro, nivelamento da área e transporte de terras**”*.

De acordo com o Anexo I da Norma Operacional INEA – 46.r6 (Decreto Estadual nº 46.890/2019), a atividade “Obras de Terraplenagem” possui código 26.02.03 e critério de enquadramento CE007 (CNAE 4313-4/00). Segundo o critério CE007 constante no Anexo II da Norma Operacional INEA – 46.r6, o POTENCIAL POLUIDOR mínimo para essa atividade é BAIXO, conforme item 2.3.

Utilizando e aplicando a informação do POTENCIAL POLUIDOR na TABELA - CLASSIFICAÇÃO DE IMPACTO DE EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES, presente no anexo II do Decreto Estadual Nº 46.890/2019, define-se que a atividade é enquadrada como **Classe 2A (BAIXO IMPACTO)**. Ou seja, as atividades de “Obras de Terraplenagem” são passíveis de licenciamento ambiental conforme regramento estadual.

Nos cumpre informar que apenas as atividades enquadradas como **IMPACTO DESPREZÍVEL** (Classes 1A e 1B) não estão sujeitos ao licenciamento ambiental ainda que constem da relação do Anexo I (Ver art. 19 do Decreto Estadual nº 46890/2019).

Portanto, avaliando o pleito de alteração do art. 2º da Lei Municipal nº 4.353/2014, entendemos que a alteração proposta vai de encontro ao preconizado na



Prefeitura Municipal de Nova Friburgo
Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Urbano Sustentável - SEMMADUS
Subsecretaria de Preservação, Licenciamento,
Monitoramento e Controle Ambiental - SSPLMCA

Processo nº: 12878/2023

Data: 19/05/2023

Folhas nº 07 Rubrica: 

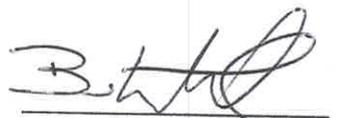
PARECER TÉCNICO Nº 200/2023

NOP-INEA-46.r6, uma vez que a referida norma estabelece a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para atividade.

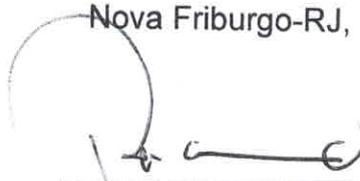
Diante da divergência, entendemos que tal alteração na forma como foi apresentada poderá causar insegurança aos representantes do executivo lotados na Secretaria Municipal de Obra; Secretaria Municipal Agricultura e Desenvolvimento Rural; e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento,

Sem mais, segue ao GABMDUS para ciência e continuidade dos trâmites.

Nova Friburgo-RJ, 19 de maio de 2023.



Bruno Felice
Biólogo
Matrícula: 62.921



Rafael Cariello
Subsecretario - SSPLMCA
Matrícula: 062.036