



Nova Friburgo, 14 de julho de 2023.

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Proposição de Lei nº 4.965/2023, que *“Regulamenta a colocação de placas informativas em todos os imóveis alugados pela Administração Pública Direta e Indireta no Município de Nova Friburgo”*, 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 trata de maneira louvável o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde.

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, 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 a colocação de placa de indicativa nos prédios utilizados pela Administração Pública 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 4.965/2023, verifica-se que ao exigir a instalação de placas em imóveis públicos, o legislador, mesmo que indiretamente, uma nova atribuição para estes para a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, qual seja a instalação das placas informativas, 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 4.965/2023.

Assim, conclui-se que não há como prosperar a redação prevista no art. 1º, § 3º da Lei nº 4.965/2023, em razão de sua constitucionalidade formal por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontar a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.



Noutro ponto, vemos que a Administração Pública teria que destinar verbas para a instalação das placas e para tanto, o projeto de lei em análise deveria ter obedecido ao disposto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, portanto, ter vindo acompanhado da estimativa do impacto orçamentário financeiro no ano em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da comprovação de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, o que não se verificou.

*Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide)*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Assim sendo, considerando que o diploma em análise não observou a Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode prosperar em sua promulgação, merecendo voto total nessa matéria.

Outro ponto a ser levantado em questionamento à referida lei, é a total desnecessidade da medida, visto que todos os contratos administrativos celebrados pelo Poder Público Municipal constam no Portal da Transparência Municipal e estão disponíveis para a consulta de qualquer cidadão no site do município, na página específica <https://transparencia.novafriburgo.rj.gov.br/portalTransparencia/>, logo a direito à informação e dos atos resta prestigiado, nos conformes da Lei Federal 12.527/2011:

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil*



*acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;*

*II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;*

*III - registros das despesas;*

*IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;*

*V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*

*VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.*

*§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).*

As providências exigidas pelo PLO, ao fim e ao cabo, exigem providências que já são devidamente cumpridas pela municipalidade, nos termos da legislação federal, pelo que denota-se que trataria de medida e despesa desnecessárias, pelo que merece o voto preventivo do executivo.

Por fim, preocupação recente da legislação nacional, o tratamento de dados pessoais, com marco regulatório na Lei 13.709/2018 (LGPD), precisa ser considerado em contraste com o PLO em análise.

A legislação federal cuida do tratamento, incluindo a exposição, de dados em todo o território nacional, e baseia-se sobre os fundamentos expostos em seu art. 2º:

*Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:*

*I - o respeito à privacidade;*

*II - a autodeterminação informativa;*

*III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;*

*IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;*

*V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;*



*VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e  
VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.*

A Lei Municipal 4.965/2023, em seu artigo inaugural, exige a exposição, entre outros, do nome do proprietário do imóvel (inciso VI) e do valor do contrato (II), considerados “dados” a serem amparados pela LGPD e que merecem tratamento de acordo com seu regramento.

*Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;*

Nesse sentido, não obstante a observância dos princípios da publicidade e da transparência, que, como já apontado, vem sendo regularmente prestigiados, a exposição de dados do locador, afronta diretamente a LGPD, em especial, porque essa informação deve constar expressamente no instrumento contratual, senão vejamos:

*Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:*

*I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;*

Ressalte-se que a obrigação incutida ao Município pela Lei 4.965/2023 não se inclui no rol de dispensa de aplicação da LGPD, disposto no art. 4º do diploma federal:

*Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:*

*I - realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;*

*II - realizado para fins exclusivamente:*

*a) jornalístico e artísticos; ou*

*b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei;*

*b) acadêmicos;*

*b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei;*

*III - realizado para fins exclusivos de:*

*a) segurança pública;*

*b) defesa nacional;*

*c) segurança do Estado; ou*

*d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou*



*IV - provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei.*

Nesse diapasão, é nítida a ofensa da legislação municipal ao regulamento federal, no que diz respeito à exposição de dados do proprietário, qual seja, seu nome e o valor do contrato, e a exposição de sua propriedade. O que já mereceu, inclusive apreciação do Supremo Tribunal Federal, com as seguintes teses firmadas em sede de controle concentrado:

*“A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente. [ADI 1.245, rel. min. Eros Grau, j. 6-4-2005, P, DJ de 26-8-2005.]*

*A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. [ADI 6.672, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15-9-2021, Plenário, DJE de 22-9-2021.]*

*O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.]”*

Ressalte-se que a Lei 13.709/2023, visa proteger o direito fundamental à intimidade e privacidade, valores caros ao estado democrático, e que merecem, a cada dia mais, maior atenção do Poder Público, bem como, não pode o município furtar-se de sua obediência.



Vê-se, então, que diversas são as razões para o voto total à Lei 4.965/2023, pelo que não deve prevalecer o texto aprovado pela Câmara Municipal de Nova Friburgo, em sua integralidade.

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

**Palácio Barão de Nova Friburgo, 14 de julho de 2023.**

JOHNNY MAYCON  
P R E F E I T O