



MENSAGEM DE VETO N.º 007, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES**, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (art. 53, V), decide VETAR o Autógrafo de Lei nº 48/2017, que denomina João Luiz Martins via pública (rua) no Bairro Niterói, no Município de Castelo, Estado do Espírito Santo; em virtude de vícios de inconstitucionalidade, conforme explicitado nas razões que se seguem.

RAZÕES DE VETO

Colenda Casa,
Ilustres Vereadores,

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, que denomina João Luiz Martins via pública (rua) no Bairro Niterói, no Município de Castelo, Estado do Espírito Santo.

Embora elogiável a preocupação do legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, senão é o que veremos adiante.

DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES:

Inicialmente, é importante esclarecer que os entes políticos da federação dividem as funções do 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 Brasileira do



Princípio da Independência e Harmonia Entre os Poderes (Art. 2º), literalmente reproduzido pelo Art. 17, p.º., da Constituição do Estado do Espírito Santo, extensivo aos Municípios por força de seu Art. 20.

De fato a questão de competência legislativa é matéria árdua, sobre ela se debruçando os mais brilhantes doutrinadores pátrios.

O conspícuo professor Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 14ª ed., pags. 605/606, assim leciona:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvando causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prever situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial."

Nesse toar, afigura-se necessário distinguir as seguintes situações:

(a) a edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre a denominação de logradouros públicos, caso em que a iniciativa é concorrente;

(b) o ato de atribuir nomes a logradouros públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, que é da competência privativa do Executivo.

No Município, à Câmara Municipal incumbem as funções legislativas e ao Prefeito as executivas. Entre esses Poderes locais não existe subordinação administrativa ou política, mas simples entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. *"Nessa sinergia de funções é que residem a independência e a harmonia dos poderes, princípio constitucional extensivo ao*

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



governo municipal." (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, São Paulo, 8.^a ed., pp. 427 e 508.)

Pois bem! Em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na prática de atos concretos de administração. Ou seja, a Câmara edita normas gerais, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

O ato de atribuir nomes a logradouros públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, que é da competência privativa do Executivo.

No exercício de sua função normativa, a Câmara está habilitada a editar normas gerais, abstratas e coativas a serem observadas pelo Prefeito, para a denominação das vias e logradouros públicos, como, por exemplo: proibir que se atribua o nome de pessoa viva, determinar que nenhum nome poderá ser composto por mais de três palavras, exigir o uso de vocábulos da língua portuguesa, etc. (Cf. ADILSON DE ABREU DALLARI, "Boletim do Interior", Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, 2/103).

Cabe ressaltar que, a nomenclatura de logradouros públicos, que constitui elemento de sinalização urbana, tem por finalidade precípua a orientação da população (Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Direito Urbanístico Brasileiro", Malheiros, São Paulo, 2.^a ed., p. 285). De fato, se não houvesse sinalização, a identificação e a localização dos logradouros públicos seria tarefa quase impossível, principalmente nos grandes aglomerados urbanos.

Diverso, porém, é o ato de denominar os próprios públicos, inclusive nos casos em que não se busca apenas permitir a orientação da população, mas sim homenagear determinadas pessoas ou fatos históricos.

Note-se: nada obsta que o nome dado a determinado logradouro público cumpra não só a função de permitir sua identificação e exata localização, mas



sirva também para homenagear pessoas ou fatos históricos, segundo os critérios previamente estabelecidos em lei editada para regulamentar essa matéria.

Definidas essas premissas básicas, entretanto, é imperativo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados nesta mensagem de veto.

É que a lei municipal de iniciativa parlamentar, ao dar, especificamente, determinado nome a próprios integrantes do patrimônio público municipal, não encerram o conteúdo de normas abstratas ou teóricas, instituídas em caráter permanente e de generalidade.

Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios integrantes do Município, denominação concreta.

As leis formais não se mostram regras jurídicas, mas simples atos administrativos do Poder Legislativo, que invadem a esfera de competência constitucional do Poder Executivo.

Na ordem constitucional vigente, que incorporou o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, na consagrada fórmula de Montesquieu, não existe a menor possibilidade de a Administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis (Estado legal), pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (CE, Art. 91, I c/c Art. 20).

Nesse contexto, a aprovação de leis, de iniciativa parlamentar, que atribuem nome a logradouro ou prédio público só podem ser interpretadas como atentatórias ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CE, Art. 17, p.ú.).

Prefeitura Municipal de Castelo



Em suma, a concessão de denominação a determinado bem municipal é ato concreto de administração, parte integrante do serviço público de sinalização urbana, cujo único responsável é o Prefeito.

Não há como aceitar a interpretação que inclui no rol dos poderes implícitos da Câmara a competência para editar leis formais, desvestidas dos atributos de generalidade e abstração, tampouco estender esses poderes sobre área de atuação exclusiva do Poder Executivo, a quem compete a administrar os bens públicos e prestar os serviços públicos municipais. O ato de atribuir nomes a logradouros ou prédios públicos é mero corolário do poder de administrar.

Bem a propósito, ao examinar leis de conteúdo semelhante, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que:

"(...)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal que impõe ao Chefe do Poder Executivo nome de rua – Vício de iniciativa – Invasão de esfera privativa deste – Ação procedente (ADI nº 115.877.0/5, Rel. Des. Laerte Nordi, j. em 20/7/2005).

Constitucional. ADI. Inciso XV do artigo 35 da Lei Orgânica do Município de Olímpia. Atribui à Câmara, com sanção do Prefeito, dar denominações a próprios, vias e logradouros públicos, inclusive de pessoas vivas que mereçam e justifiquem a homenagem. Matéria relativa à direção superior da administração municipal. Usurpação de atribuições do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade. Violação do disposto nos artigos 5.º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. (ADI 163.689-0/3-00, Rel. Des. Luiz Tâmbara, j. em 22/7/2009, v.u.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Leis Municipais nºs. 3.736 (de 16 de agosto de 2007) e 4.267 (de 10 de agosto de 2011) de Agudos ("Atribuição de nome de pessoas vivas a logradouros e próprios municipais") - Violação dos arts. 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual - Inobservância ao princípio da separação dos poderes - Vício de inconstitucionalidade - Inconstitucionalidade declarada (ADI nº 0083101-18.2012.8.26.0000, Rel. Des. Castilho Barbosa, j. em 07/11/2012, v.u).

"(...)"

Em suma, a Câmara não pode arrogar a si a competência para autorizar a prática de atos concretos de administração. E a nomenclatura de logradouros e

Prefeitura Municipal de Castelo



prédios públicos – que constitui atividade relacionada ao serviço público municipal de sinalização e identificação – enquadra-se exatamente nessa hipótese, resultando, daí, a conclusão inafastável de que as leis em epígrafe são manifestamente incompatíveis com o princípio da separação dos poderes.

DA OFENSA ÀS DIRETRIZES URBANÍSTICAS:

O planejamento urbanístico é uma das instituições do Direito Urbanístico. Nesse sentido, Harada (HARADA, Kiyoshi. Direito urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2004, p. 34) esclarece que:

"[...] a execução do plano urbanístico pressupõe planejamento prévio do desenvolvimento da cidade, em termos de distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e da área sob sua influência. Sem isso, o Poder Público não teria como corrigir ou evitar as naturais distorções que surgem com o crescimento da cidade, causando danos ao meio ambiente. O planejamento urbano abarca, pois, um campo bastante amplo, desde oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados, até a ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano."

Seus fundamentos sólidos encontram-se positivados na Constituição Federal de 1988, em três momentos distintos. O primeiro está no artigo 21, inciso IX, quando é reconhecida a competência da União para "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Já no artigo 174, § 1º, o planejamento é incluído entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, ao preceituar que "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento". Por fim, atribui-se ao Município competência para estabelecer "o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território" (arts. 30, inciso VIII, e 182).

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Silva (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 99) esclarece que é a nível municipal que a função urbanística tem atuação mais eficiente. Foram sob a forma de planos diretores que os planos de desenvolvimento urbano tiveram origem, ao estabelecerem regras para o desenvolvimento físico das cidades, vilas e outros núcleos urbanos do Município.

Sobre o tema, extrai-se da Constituição Federal:

Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]. (BRASIL, 1988).

Leal (LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 168) sustenta:

[...] o Plano Diretor constitui um elemento fundamental para se pensar e realizar a idéia de função social da cidade, e mesmo da propriedade, uma vez que é atribuída a ele a implementação das políticas públicas determinantes dos rumos a serem tomados por cada cidade, de acordo com seus interesses e necessidades específicas – e não somente com os projetos corporativos e individuais que se cristalizam nos espaços tradicionais de poder instituídos no âmbito espacial das cidades.

Outro instrumento a regular a política de ocupação do solo é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual, ao observar o disposto nos artigos 21, inciso XX, 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, que, consoante seu Capítulo I, tem por objetivo "*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental*". (SILVA, 2006, p. 60).

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Além da preocupação com a gestão compartilhada do solo urbano e da cidade, há ainda, no Estatuto, em sede de diretrizes, visível preocupação com o controle e o uso ordenado do solo, no sentido de se evitar práticas predatórias que envolvem, por exemplo:

[...] a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental (LEAL, 2003, p. 96-97).

O sistema viário urbano, por sua vez, é de suma importância para se verificar a legalidade na aprovação das vias públicas dentro de um Município. Em outras palavras, a existência de um sistema viário urbano adequado é pressuposto para a desnecessidade de aprovação ilegal de ruas e vias dentro de uma cidade.

O sistema viário, nas palavras de Silva, (2006, p. 183) é *"o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal"*.

Via urbana é, para o mesmo autor, *"toda via de circulação compreendida dentro do perímetro urbano ou dentro de zona urbanizada"*. Ele prossegue afirmando que a legislação urbanística no Brasil define a *"via urbana"*, considerada via de circulação, como *"o espaço destinado à circulação de veículos ou de pedestres"*, ou como *"todo logradouro público destinado à circulação de veículos ou de pedestres"* (2006, p. 201).

As vias urbanas são bens de uso comum do povo, nos termos do art. 99, I, do CC. Segundo Silva (2006, p. 218), *"são espaços preordenados ao cumprimento da função urbana de circular, que é manifestação do direito fundamental de locomoção"*.

Prefeitura Municipal de Castelo



As vias públicas urbanas podem ser criadas por três processos fundamentalmente, quais sejam: (a) pela execução de plano de arruamento mediante o parcelamento do solo em quadras por meio de abertura de vias de circulação; (b) pela abertura de rua isolada em execução de obras de ampliação do sistema viário; (c) pela oficialização de via particular (SILVA, 2006, p. 205).

O arruamento como parcelamento do solo em quadras, segundo Silva (2006, p. 205), é *"geralmente executado por particulares, mediante plano de arruamento e loteamento de gleba de terreno, atendidas as diretrizes preestabelecidas pela Municipalidade e sujeito à sua aprovação"*. O autor prossegue afirmando que *"uma vez inscrito o plano no Registro Imobiliário competente, as vias de comunicação (e os espaços livres) dele constantes se tornarão inalienáveis, passando a integrar o domínio público municipal como bens de uso do povo"*.

A abertura de rua isolada, na visão de Silva (2006, p. 205), [...] processa-se pela execução de projeto de obras públicas de criação de novas vias de circulação ou prolongamento das existentes.

Em tal situação, a via deverá ser construída em terreno de propriedade da Municipalidade, executora do projeto, o que, por si só, já confere natureza pública à via resultante.

Entretanto, a simples denominação de uma via, desprovida de equipamentos mínimos de infraestrutura, ou mesmo na ausência de um projeto que defina suas especificações, constitui-se em uma prática que, além de desconsiderar e desrespeitar as normas de regência, afrontam, especialmente, as diretrizes urbanísticas traçadas pela Constituição da República e pela Constituição do Estado do Espírito Santo, que visam o crescimento ordenado da cidade.

Outrossim, referidas denominações servem, na realidade, de subterfúgio para reivindicação de implantação e/ou legalização de redes de infraestrutura e de parcelamentos de solo, em certas vezes clandestinos ou irregulares, às vezes



localizados, até mesmo, em áreas consideradas pela legislação federal como de preservação permanente.

Diferente não é o caso em referência, em que a "via" que se pretende denominar fica às margens do Rio Castelo e que é uma das primeiras áreas de alagamento quando ocorrem as constantes enchentes.

Isso dá à população uma impressão de que essas vias passaram a existir no mundo jurídico, passando, outrossim, uma falsa sensação de que houve a sua regularização.

Essas, Exmos., Sres. Edis, são as razões que nos permitem atacar a flagrante inconstitucionalidade do Autógrafo de Lei nº 48/2017, uma vez que se refere a matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, em nítido confronto com o Princípio da Harmonia e Independência entre os Poderes, e com as normas urbanísticas, ambos previstos nos textos constitucionais.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, vejo por entender que o Autógrafo em questão, iniciado pela Câmara Municipal de Castelo, possui evidentes vícios de inconstitucionalidade, seja por ruptura do Princípio da Separação de Poderes, seja por desrespeito as diretrizes urbanísticas, contrariando-se as disposições da Constituição do Estado do Espírito Santo e a Constituição da República Federativa do Brasil, tais razões não deixam escolha a esse Chefe do Poder Executivo do Município de Castelo/ES senão **VETAR** o Autógrafo de Lei no 48/2017, que denomina João Luiz Martins via pública (rua) no Bairro Niterói, no Município de Castelo, Estado do Espírito Santo, o que faço com fulcro no Art. 38, §1º, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES¹.

¹ Art. 38 - *Aprovado o Projeto de Lei, na forma regimental, será ele enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

§ 1º - *Se o Prefeito julgar o Projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á no prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito (48) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.*

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Ante os motivos de ordem técnico-jurídica acima expostos, e sendo somente o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para enviar saudações cordiais, na certeza da manutenção do presente VETO por esta Casa Legislativa.

Castelo/ES, 24 de outubro de 2017.

LUIZ CARLOS PIASSI
Prefeito