



Petrópolis, 19 de janeiro de 2021.

**-PARECER-**

**CMP DSL N° 0558/2021/DAJ N° 30/2021 SSM**

**EMENTA:** Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 0558/2021, que versa sobre “Responsabilização da Concessionária, Águas do Imperador, da manutenção e troca das manilhas da Rede de águas pluviais”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 0558/2021, que versa sobre a “Responsabilização da Concessionária Águas do Imperador , da manutenção e troca das manilhas da rede de águas pluviais”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Lessa.

É o sucinto relatório.



**DO MÉRITO.**

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Lessa, não está no rol das matérias de iniciativa parlamentar, descritas no art. 59 da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, mas sim descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, da LOMP:

**Lei Orgânica do Município de Petrópolis**

**Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)**

**Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
- II - servidores públicos da Administração**



direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)

Impende inicialmente esclarecer, que há quebra do princípio da separação de poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes, princípio estatuído na Constituição Federal.

Nestes termos, a disciplina legal contida no presente projeto de lei findou, efetivamente, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, no que tange a concessão de serviço público de águas e esgoto, delegado a concessionária, Águas do Imperador, por meio de contrato de concessão de serviço público. Assim sendo, o mencionado Projeto de Lei, equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Adverta-se que é necessário que a lei diga o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade



legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional, como o caso em análise.

Cumprе recordar, nesse passo, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

**“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as 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 reside 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”.**

Sintetiza, ademais, 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 c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (*Direito municipal*



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

Em conclusão, é inviável a deliberação legislativa nessas matérias, mormente quando verificado que a iniciativa para a edição das leis partiu de parlamentar, não podendo ser regulada tal matéria pela iniciativa legislativa da Câmara Municipal de Vereadores de Petrópolis, pois ao regular matéria eminentemente administrativa, relativa à imposição de condições a serem pactuadas pelo Município e pelas empresas concessionárias de serviços públicos, no âmbito municipal, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, padecendo de mácula formal de inconstitucionalidade.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de dispositivos expressos, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Com efeito, a normativa municipal impõe regras a serem cumpridas pelo Prefeito Municipal, exigindo a alteração dos contratos públicos firmados com as atuais empresas prestadoras dos serviços de água, havendo evidente interferência



do parlamento em tarefas afeitas, constitucionalmente, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Verifica-se, portanto, que a matéria em liça é eminentemente administrativa, relacionada à gestão dos contratos de concessão dos serviços públicos.

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

No mesmo sentido, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.  
Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ  
Tel/fax (24) 2291-9200



*mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

Necessário ressaltar, ainda, que o Projeto de Lei em comento, apresenta positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado inciso, III, do artigo 60, da Lei Orgânica Municipal, que trata da competência exclusiva referente a serviços públicos. Quis o legislativo municipal, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes, nos termos do princípio da simetria.

Ademais, a implementação da legislação questionada importa na alteração dos atuais contratos em vigor, sem qualquer previsão de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos pactos, em afronta à previsão contida no inciso VIII, do artigo 78, da LOMP que estabelece:

**Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

**VIII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, e a execução de serviços públicos por terceiros, na forma estabelecida nesta Lei Orgânica;**



Na mesma senda, em casos análogos, o entendimento sufragado pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual, na trilha dos seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PANAMBI. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. USURPAÇÃO DE FUNÇÃO CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E A CORSAN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A preliminar arguida foi omissa em indicar dispositivo da Constituição Estadual que é maculado pela legislação objurgada, a saber, artigo 163, §4º, também aponta ofensa ao artigo 8º da Carta Estadual, que, por si só, autoriza o controle de constitucionalidade pela via da ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça Gaúcho, motivo pelo qual não merece guarida a prefacial de impossibilidade jurídica do pedido. 2. A Lei Municipal 3.417/2012 que dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no Município de Panambi, apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa (vício formal), porquanto o Poder*



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

*Legislativo do Município editou norma sobre matéria cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 8º, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Panambi e a CORSAN, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056193238, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 28/07/2014)*

*CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO. CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO. REGIME DE OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CABIMENTO. Há de se abandonar, tal qual o fez o Supremo Tribunal Federal, a distinção entre leis em sentido formal e leis em sentido material, evitando homiziar pautas normativas quanto a todo e qualquer controle jurisdicional. Constando do decreto legislativo a realização de plebiscito, quanto à genérica definição do regime de concessão de serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário, cujo resultado vinculará a Administração Pública, está-se, de resto, diante de ato normativo com suficiente densidade subjetiva para desafiar o controle mediante processo objetivo. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÕES*



*DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ARTIGOS 60, II, D, E 82, II, CE/89. BANIMENTO ABSOLUTO DA INICIATIVA PRIVADA. ARTIGO 163, CE/89. INCONSTITUCIONALIDADE. Não se afigura constitucional a tentativa do Legislativo Municipal, primeiro, em interferir com a definição de relacionamento jurídico inerente à administração exercida pelo Executivo Municipal, tal como decorre dos artigos 60, II, d, e 82, II, CE/89, mesmo que mascarada a ingerência sob a forma de plebiscito popular, a cujo respeito, de resto, não se pode reconhecer ao tema a grandeza reclamada pela instituição típica à democracia semidireta. Muito menos aceitável que se tente bloquear a concessão à iniciativa privada, por puro ato de vontade, em desafeição ao que prevê o artigo 163 da Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044660546, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 23/01/2012)*

De outro giro, verificou-se que a matéria contida no mencionado Projeto, já foi tratada na Lei Municipal n. 7.901/2019, de autoria do Ilmo. Vereador Lessa, e devidamente revogada pela Lei Municipal n. 7. 928/2020.

Face ao todo o exposto, mesmo sendo a matéria de grande importância para o município, entende este DAJ, que o



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

projeto de lei apresenta vícios formais de inconstitucionalidade, pois viola frontalmente os princípios da separação entre os Poderes, não devendo, s.m.j, tramitar no Plenário desta Casa Legislativa.

Por fim, orienta-se, que a matéria analisada pode ser tratada nesta Casa Legislativa, por meio de indicação legislativa.

À superior consideração.

SERGIO DE  
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital  
por SERGIO DE SOUZA  
MACEDO  
Dados: 2021.01.19 18:34:42  
-03'00'

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435