



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 11 de maio 2022.

-PARECER-

CMP DSL N°2061/2022 DAJ N° 205/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 2061/2022, que dispõe sobre "As ações necessárias para todas as famílias inscritas no CADAÚNICO do Município tenham acesso a tarifa social sobre os serviços públicos de abastecimento de água e esgoto e dá outras providências" Impossibilidade

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 2061/2022, que dispõe sobre "As ações necessárias para todas as famílias inscritas no CADAÚNICO do Município tenham acesso a tarifa social sobre os serviços públicos de abastecimento de água e esgoto e dá outras providências", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Júnior Paixão, visando atender o disposto no Decreto 6.135, de 26 de janeiro de 2007.

É o sucinto relatório.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Junior Paixão não está no rol das matérias de iniciativa parlamentar local, nos termos do art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis e sim as descritas dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, 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;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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)

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

(...)

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

O Projeto de Lei em análise, prevê a instituição no Município de Petrópolis de ações necessárias para todas as famílias inscritas no **CADAÚNICO** do Município tenham acesso a tarifa social sobre os serviços públicos de abastecimento de água e esgoto, objetivando atender a população de baixa renda e atendendo o disposto no Decreto 6.135, de 26 de janeiro de 2007.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Quanto a iniciativa, a propositura da presente matéria se inclui dentre o rol taxativo de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se o inc. VIII, do art. 78, da Lei Orgânica Municipal e o entendimento pacífico da Suprema Corte, STF, que a iniciativa das leis que tratam os serviços públicos delegados são de iniciativa do Prefeito Municipal.

De plano, verifica-se que a lei em apreço teve origem em projeto oriundo da Casa Legislativa de Petrópolis.

Destarte, Câmara de Vereadores, ao regular matéria eminentemente administrativa, relativa ao serviço público de água e esgoto no âmbito municipal, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, padecendo de mácula formal de inconstitucionalidade.

O PL em exame institui novo sistema de cobrança pelo serviço de água e esgoto, denominado "Tarifa Social", a cargo da Águas do Imperador, para aqueles que estão escritos no CADAÚNICO do Município de Petrópolis.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 112, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, aplicáveis aos Municípios por força do Princípio Constitucional da Simetria, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, *in verbis*:



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12.

Redação original: d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. § 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 3225) ajuizada no Supremo Tribunal Federal pela governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, contra o §2º, artigo 112



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 3º Em caso de dúvida em relação as matérias de competência exclusiva do Governador(a) do Estado, a Sanção torna superado o possível vício de iniciativa. Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 38, de 31.05.0

Cuida-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 ao texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

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

Necessário ressaltar, ainda, que o PL em análise incide em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, insculpido no artigo 7º da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da Proposição Legislação ora analisada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativa próprias do Poder Executivo Municipal, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

No mesmo entendimento, os seguintes precedentes dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.445, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2014, DE BAGÉ QUE CRIA O INCISO VII NO ARTIGO 8º A LEI



**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

4.523/2011, IMPLEMENTANDO A GRATUIDADE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 (SESSENTA) ANOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066131558, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussol Moreira, Julgado em 26/01/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.072, DE 04 DE JULHO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, DISPONDO SOBRE A VEDAÇÃO DE PRÁTICA DE MAUS TRATOS CONTRA ANIMAIS E ESTABELECENDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luis Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

A iniciativa para o processo legislativo – transposta no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, consoante anteriormente realçado.

Registre-se que existe precedente julgado pelo Tribunal Pleno dessa Corte de Justiça, em ação direta que declarou a inconstitucionalidade de norma municipal que, em situação bastante similar à presente, após aprovação de projeto de lei do



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Poder Legislativo, alterou a cobrança pelo serviço público de água e esgoto e conferiu atribuições ao Departamento de Água e Esgoto de Bagé. É a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3495/98. VÍCIO DE INICIATIVA. DISTINÇÃO ENTRE TAXA E PREÇO PÚBLICO. A EXAÇÃO TEM COMO SUPORTE FÁTICO O CONSUMO DE ÁGUA A PARTIR DE UM CERTO LIMITE. O CONSUMO DE ÁGUA NÃO É OBRIGATÓRIO. A COBRANÇA É EFETIVADA EM RAZÃO DO CONSUMO E NÃO PELO SERVIÇO POSTO À DISPOSIÇÃO, HIPÓTESE EM QUE SE TRATA DE TAXA. "IN CASU", CLARA ESTÁ A NATUREZA TARIFÁRIA DA COBRANÇA. A NORMA QUE CONFERE ATRIBUIÇÕES AO DAEB (DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE BAGÉ) É DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A COMPETÊNCIA PARA O EXAME DE CERTAS MATÉRIAS, PORQUE SÓ ELE REÚNE AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE AVALIAR OS EFEITOS QUE AS LIBERALIDADES OU RESTRIÇÕES PRODUZIRÃO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS, SOB SUA GUARDA E RESPONSABILIDADE. É O CASO VERSADO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 2º E 29 DA CARTA POLÍTICA DA REPÚBLICA E ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70000004481, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 16/09/2002)

Ação direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF. ADI 4.925/SP, Rel. Min. Teori Zavascki. DJe 45, 10/3/2015.)

"Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, 'b') e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo". (STF. ADI 2337 MC, Ministro Celso de Mello, Pleno, DJ 21.6.2002)

Destarte, sendo a iniciativa de projeto de lei que trate de serviço público de água privativa do Chefe Poder Executivo Municipal (art. 61, § 1º, II, b) da CF), afigura-se inconstitucional projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate da matéria. Neste sentido, é pacífica a jurisprudência do STF:

(...)4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.(STF.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ADI 3.343, rel. min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 22/11/2011,grifei).

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Ressalta-se também, que a Proposição Legislativa em análise não atendeu os requisitos da Lei Complementar Federal nº 95/98, tendo em conta que o §1º, do art. 2º, remete a uma norma jurídica, Decreto nº 6.135/2007, que já fora revogado pelo Decreto nº 11.016, de 26 de março de 2022.

Face ao todo o exposto, apresentando o presente Projeto de Lei vícios de inconstitucionalidade, este DAJ



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

OPINA DESFAVORAVELMENTE pela sua tramitação, no
Plenário desta Casa Legislativa.

A superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435