PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº 182/2020

Exmo. Sr.
José Sizenando
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei n.º 4817/2020 (Of. Leg. n.º 0212/2020) que *"Altera a Lei Municipal n.º 6.294/2015, acrescendo os parágrafos 8º e 9º ao artigo 5º da mesma, e dá outras providências."* nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, pretende alterar dispositivos da Lei Municipal nº 6.294/2015, a qual dispõe acerca da sistemática de cobrança pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de efluentes, por parte do Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas, e dá outras providências.

Os pontos sujeitos à alteração pretendem acrescer os parágrafos 8º e 9º ao artigo 5º da Lei Municipal nº 6.295/2015, visando estabelecer procedimentos para a cobrança dos serviços de água e esgoto, quando não realizada a leitura pelo consumo. Para tanto, peço vênia para transcrição dos arts. 1º e 2º do PL em comento:

> **Art. 1º** Fica criado o §8º no art. 5º da Lei Municipal n.º 6.294/2015, com a seguinte redação: "Art. 5º. (...) (...) §8º Quando a leitura por qualquer motivo não puder ser realizada, o valor do consumo acrescido de eventual diferença do mês ou meses anteriores não poderá ser usado para a mudança na faixa de consumo previstas nas tabelas do anexo da presente lei, devendo permanecer o enquadramento de faixa pelo valor do consumo originário, sem levar em conta o acréscimo de outros meses."
> **Art. 2º** Fica criado o §9º no art. 5º da Lei Municipal n.º 6.294/2015, com a seguinte redação: "Art. 5º. (...) (...) §9º Quando a leitura por qualquer motivo não puder ser realizada, os valores relativos à eventuais diferenças (acréscimos) deverão ser cobrados divididos no mesmo número de meses em que não fora realizada a leitura."

Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender estabelecer uma melhor técnica de cobrança pelos serviços de água e esgoto, quando não realizada a leitura do consumo. Entretanto, ao fazê-lo, adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo, como resta evidente já a partir da transcrição do artigo 1° do PL em comento.

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão do mérito da matéria, percebe-se haver um vício de iniciativa na propositura do PL em tela, uma vez que a matéria de alteração dispõe acerca do modo de funcionamento de serviços públicos municipais, sendo tal matéria, sabidamente, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

1.1 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2° da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Podres, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

> São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica Municipal acerca do assunto, respectivamente:

> **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;
>
> **Art. 60**. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> [...]
> II - disponham sobre:
> [...]
> d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
> **Art. 82.** Compete ao Governador, privativamente:
> II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração
> estadual;
> III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
>
> **Art. 62** Compete privativamente ao Prefeito:
> [...]
> **XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;**

Assim, percebe-se que por simetria à Constituição Federal e Estadual e em atenção à disposição expressa contida na Lei Orgânica Municipal, compete privativamente a Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de Projetos de Lei que versem acerca do planejamento e execução dos serviços públicos, bem como, do funcionamento, organização e estrutura administrativa.

Nesse mesmo sentido, entende o Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Veja-se:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (**RE 704450 MG – 14/05/2014**)
> [...]
> **Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública.** (grifo nosso).
> [...]
> **A imposição de novos deveres e atribuições aos agentes e órgãos administrativos municipais consiste em ato de gestão administrativa, que é matéria de iniciativa privativa do Prefeito.** (grifo nosso).
> Assim, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, desta forma, o princípio da separação dos poderes."

1.2 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O ato normativo, ora vetado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre planejamento e execução de serviço público municipal, violando o disposto no art. 61, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal e art. 62, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal.

Cumpre salientar, que por simetria, os dispositivos supracitados aplicam-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8° da Constituição Estadual, *verbis*:

> "Art. 8° - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Ainda nesse sentido, João Jampaulo Júnior, especifica e elenca as matérias que competem aos Prefeitos:

> "As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias,

> orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Dessa forma, há vício de iniciativa no projeto de lei em análise, pois interfere na organização e funcionamento da administração pública municipal, invadindo a competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a efetivar alterações na execução do serviço para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:

> 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 (...) 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.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no art. 60, inc. II, alínea "d)" da Constituição Federal; Art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual e art. 62, inc. XIII. Portanto, é de rigor que não se permita que o PL em comento venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

02 – Do mérito

2.1 – Da alteração da faixa de consumo na cobrança dos meses em que não houver medição.

Para análise deste tópico, importa mencionar o disposto no art. 5º, §2º da Lei nº 6.294/2015.

> Art. 5º O fornecimento e a instalação do hidrômetro constituem responsabilidade da autarquia, sem custo para o usuário, cabendo a este a guarda e conservação do equipamento.
>
> [...]
>
> § 2º Quando a leitura por qualquer motivo não puder ser realizada, o usuário, além do serviço básico, será cobrado pela média de até doze meses em que houver consumo,

devendo os valores pagos serem compensados tão logo possibilitada a realização da mesma.

Da leitura do dispositivo legal acima colacionado, em conjunto com a proposta de alteração apresentada no Art. 1° do presente PL, verifica-se, desde logo, que trata-se de um procedimento já adotado pela autarquia na apuração do valor a ser cobrado ou restituído aos usuários, quando a leitura não é realizada em estrita observância as normas consumeristas.

Nesse sentido, a título de exemplificativo, se um usuário cadastrado na categoria residencial for cobrado pela média de $8m^3$ nos dois meses em que não ocorrer a leitura, e no terceiro mês seja verificado um consumo total de $36m^3$, será cobrado do usuário, no mês da leitura, o valor de $12m^3$, correspondente ao valor total de $36m^3$ da medição, dividido por 3 (três) meses. Sendo que, nos meses anteriores em que não houve a medição, será acrescido $4m^3$ em cada mês, destes, $2m^3$ serão enquadrados na primeira faixa de consumo (até $10m^3$) e os outros $2m^3$ serão enquadrados não segunda faixa de consumo (11 a $20m^3$).

Assim, percebe-se que não há uma alteração da faixa de consumo da cobrança em razão da medição total, uma vez que, os valores cobrados são enquadrados nas suas respectivas faixas originárias, havendo a adequação da faixa de consumo, tão somente, para a diferença de quantitativo que ultrapassar a média estabelecida para os meses anteriores.

2.2 – Do Parcelamento de valores relativos à eventuais diferenças (acréscimos) quando a leitura do consumo, por quaisquer motivos, não puder ser realizada.

É cediço que a Lei Municipal n.° 6.171/2014 regulamenta o parcelamento dos usuários perante SANEP, contudo, ao dispor neste sentido, pretende o Projeto de Lei em tela, trazer a solução para os casos em que a não realização da leitura e a cobrança de diferença pelo uso da média causam aumento na conta mensal do usuário, fazendo com

que a diferença seja cobrada de forma parcelada, no mesmo número de meses em que não houve a medição.

Contudo, a inclusão de parcelamento na fatura do usuário, sem a sua iniciativa, não se mostra recomendável, pois ao fazer de forma compulsória o parcelamento e sem o mínimo critério quanto aos valores devidos, pode vir a dificultar o entendimento da cobrança por parte dos usuários, bem como realizar o parcelamento para quem não deseja.

Assim, entende-se que a alteração legislativa pretendida, trazida no art. 2° do PL em comento, não merece prosperar, uma vez que gera um parcelamento compulsório de débitos nas faturas dos usuários.

03 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal e não apresentar a melhor técnica acerca da matéria, decido vetar integralmente o Projeto de Lei ora em exame, de forma a preservar a competência do Poder Executivo no planejamento e execução dos serviços públicos municipais, bem como evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia do sistema normativo.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 21 de agosto de 2020.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita