ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO

Nova Friburgo-RJ, 14 de outubro de 2014.

Ofício PGM nº. 233/2014.
Ref.: Projeto de Lei Municipal nº 578/2013 – (Lei Municipal nº 4.340).

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimento-o cordialmente com o propósito de esclarecer a Vossa Excelência e demais Excelentíssimos Vereadores que após analisar o Projeto de Lei acima citado, de autoria do nobre Edil, Professor Pierre, após ouvida a Subsecretaria Municipal de Serviços Concedidos, cujo expediente segue anexo, decidi **vetá-lo parcialmente, mormente no que se refere ao art. 2º,** pelos motivos abaixo expostos.

Considerando o teor da referida legislação impende ressaltar, como demonstrado em anexo, as disposições do art. 1º já encontram amparo no competente Contrato de Concessão outrora firmado, por suas cláusulas obrigacionais.

No entanto, o art. 2º passa a se imiscuir em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal – Concedente, eis que vem disciplinar questões referentes ao reajuste de tarifas, etc, o que vem de encontro ao Contrato de Concessão Firmado, bem como à Lei nº. 11.445/2007.

Nesse sentido, o projeto em exame padece de vício flagrante de inconstitucionalidade, na medida em que versa sobre obrigações afetas ao Poder Executivo Municipal.

A questão acerca da iniciativa para o processo legislativo implica que se verifique se houve observância da forma prescrita no texto constitucional para a efetiva validade da norma, não por amor ou por submissão a qualquer espécie de formalismo legal, mas porque, pela forma, princípios fundamentais insertos na Carta Magna devem ser garantidos.

Inicialmente, cumpre consignar que as regras dos artigos 60 e 61 da Carta Estadual, à evidência, são de aplicação obrigatória pelos municípios, por versarem sobre o processo legislativo. Este, no dizer de Hely Lopes Meirelles, é "a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59)", e "possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69)" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 8ª edição, 1996, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, p. 530).

Com efeito, medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública municipal que, por executar as políticas locais, apresenta condições de corretamente dimensionar questões relativas aos contratos por ela firmados, mormente no que concerne a reajustes tarifários, cuja previsão encontra amparo tanto no contrato quanto na lei específica quanto à matéria, Lei nº. 11.445/2007.

Vale novamente referir a lição de Hely Lopes Meirelles (obra citada, p. 530):

> *"**Leis de iniciativa do prefeito** são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que **disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal;** a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais."*(grifo nosso)

A lei ora atacada, estabelecendo regras para a revisão tarifária de contratos de concessão, sem sombra de dúvidas, cabalmente positiva intromissão indevida da Câmara de Vereadores em seara de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, resulta clara a ingerência do Legislativo Municipal em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ignorando a competência privativa do Executivo para "iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição" e "dispor sobre a organização e funcionamento da administração" (artigo 82, III e VII, da Constituição Estadual).

Ademais, a inobservância das regras constitucionais referentes à iniciativa de leis, como é cediço, enseja a inconstitucionalidade formal, como claramente leciona Zeno Veloso, em sua obra "Controle Jurisdicional de Constitucionalidade", *verbis*:

> *"Como alerta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no sistema constitucional, cumpre distinguir entre a iniciativa geral e a iniciativa reservada, consistindo esta na reserva da iniciativa sobre certas matérias em favor de um órgão determinado, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), à Câmara dos Deputados (art. 51, IV), ao Senado Federal (art. 52, XIII), aos tribunais (art. 96, I), ao Procurador-Geral da República (art. 127, § 2º, e 128, § 5º).*
> ***Tratando-se de iniciativa reservada – como a própria expressão indica –, o órgão mencionado na Constituição tem o exclusivo poder de apresentar a proposição legislativa. Qualquer outro órgão que ofereça***

> ***projeto a respeito da matéria pratica ato de usurpação, e o respectivo processo legislativo é improsperável, sendo nulo de pleno direito, pela mácula capital e insanável de origem.***" (editora Cejup, 1999, p. 365, grifo aposto)

Nesse sentido, a jurisprudência do Colendo TJRS é pacífica quanto à necessária observância da iniciativa privativa do Prefeito Municipal em casos análogos ao presente, *verbis*:

> *"ADIN. CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (5FLS)"* (ADI Nº 593155385, TRIBUNAL PLENO, TJRS, RELATOR: DES. MARIA BERENICE DIAS, JULGADO EM 05/06/2000)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. CARACTERIZADO.* ***É ATRIBUIÇÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO SOBRE MATÉRIA PERTINENTE AOS SERVIDORES, À ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA****. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE."* (ADI Nº 595006974, TRIBUNAL PLENO, TJRS, RELATOR: DES. SALVADOR HORÁCIO VIZZOTTO, JULGADO EM 27/11/1995, grifo aposto)

Ademais, com base naquelas normas, mister faz-se reconhecer que a lei impugnada viola o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, havendo a Câmara de Vereadores extrapolado as suas atribuições, já que, sem dúvida, houve invasão de competência exclusiva de iniciativa do Prefeito Municipal, pois que de sua exclusiva iniciativa projeto de lei que vise ao tratamento de tais assuntos.

Mencione-se, ainda, que tais postulados, antes de simples proposições normativas, constituem-se nos pilares do próprio Estado Democrático de Direito, fruto do sistema de freios e contrapesos. Aliás, como menciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, colocou a separação de poderes como um elemento essencial para a própria caracterização da idéia de Constituição" (em "Organização dos Poderes - Poder Legislativo, A Constituição Brasileira de 1988, Interpretações", p. 149).

Veja-se, ainda, outro precedente no qual fora declarada a inconstitucionalidade de **lei municipal exatamente de Nova Friburgo**, justamente por criar obrigações a órgãos do Poder Executivo Municipal, *ipsis litteris*:

0019963-24.2002.8.19.0000 (2002.007.00145) - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

DES. ROBERTO CORTES - Julgamento: 12/04/2004 - ÓRGÃO ESPECIAL

LETREIRO DE PUBLICIDADE
PRESTACAO DE CONTAS
VICIO DE INICIATIVA
LEI MUNICIPAL N. 3205, DE 2002 – NOVA FRIBURGO
INCONSTITUCIONALIDADE

Representação por Inconstitucionalidade da Lei Municipal de Nova Friburgo n.º 3205/2002 que compele o Executivo municipal a divulgar nas peças publicitárias de atos e programas, obras e serviços dos órgãos públicos, os custos relativos à sua produção e veiculação. Improcedência da pretensão inaugural no tocante à pretendida incompatibilidade da lei municipal em epígrafe com a CF/88 e com a Lei de Licitações Públicas, por não ser possível tal controle de constitucionalidade. **Quanto à incompatibilidade da legislação municipal da referência com o texto da Constituição Estadual, procede a irresignação exordial**. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Inteligência do artigo 7º da Carta Fluminense. Preliminar rejeitada. **Procedência da Representação para declarar inconstitucional a integralidade da Lei Municipal nº 3205/2002 do Município de Nova Friburgo.** (Grifei.)

São essas, Excelentíssimo Senhor Vereador Presidente e demais Eméritos Parlamentares, as razões de fato e jurídicas que me conduziram à decisão de **vetar parcialmente** o Projeto de Lei em referência, em defesa dos preceitos constitucionais que, *data venia*, foram violados conforme demonstrado, na certeza da manutenção do veto pelo douto Plenário dessa Honrosa Casa de Leis.

Aproveito o ensejo para renovar votos de elevada consideração e distinto apreço a Vossa Excelência e demais Membros desse Poder Legislativo.

Respeitosamente;

ROGÉRIO CABRAL
Prefeito

Excelentíssimo Senhor
Vereador MÁRCIO DAMÁZIO
MD. Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Nova Friburgo
Secretaria Municipal de Governo
Subsecretaria de Serviços Concedidos

URGENTE

Memo nº 018/2014
Do: Subsecretário de Serviços Concedidos
À: SubProcurador Geral do Município

Resposta Memo nº 930/14-PGM

Ref.: Lei Municipal nº 4.340/2014-Projeto 578/14.

Doutor Subprocurador Geral:

A Lei em comento, imprime uma universalização de informações via sitio da Concessionária, o que de fato é louvável.

Destaco, apenas que a estrutura tarifária, remuneração, taxas de serviços e as categorias de consumo já se encontram definidas na cláusula quarta e, as obrigações da Concessionária elencadas na cláusula quinta do referido contrato, com destaque para o item 11.

Os Usuários têm direitos assegurados às informações sobre a concessão nos termos da Cláusula Oitava, sub item 8.1.2, e a Concessionária deve semestralmente publicar o relatório dos serviços concedidos, bem como dos investimentos realizados, além de publicar anualmente no Diário Oficial do Município e em dois jornais de ampla circulação local, as demonstrações financeiras, referente a cada exercício financeiro (cláusula décima, § 1º c/c § terceiro do contrato de concessão).

As questões de expansão de redes e planejamentos já estão definidos na cláusula quinta do contrato de concessão, com destaque para os itens 2 e 3.

Relativamente as metas e equilíbrio econômico e financeiro do contrato, igualmente nele estão previstos na cláusula sétima e décima sexta, respectivamente.

Identifico no artigo 1º, incisos III, IV e V que há questões que envolvem licenciamento ambiental de competência do INEA/RJ que condicionou estes itens em licença, destacando que o lodo da ETE por obrigação legal e condição de licença deve ter destinação final para empresa especializada, acompanhado de inventário de resíduo, cuja regulação já consta em lei e regulamentos.

No que pertine ao inciso XV, trata de obrigação contratual, e serve de base para as revisões quadrienais que o Poder Concedente deve exigir, portanto, já previsto.

A publicação do contrato de concessão com todas as obrigações das partes, e da tabela com escopo dos serviços, com estrutura tarifária por categoria e preços vigentes, responde praticamente todos os itens da Lei em comento, destacando que a grande novidade é justamente a publicação em sítio específico.

Já a regra do artigo 2º, adentra na competência do Poder Concedente, eis que, a decisão sobre reajustes de tarifas somente poderá ser conferida, se for o caso, após, ouvido, os titulares (talvez, referindo-se àqueles proprietários dos imóveis), os Usuários e os prestadores de serviços, alterando-se assim e consequentemente disposição de contrato assinado antes da Lei 11.445/2007.

São estas as observações, cujos registros não são vinculados, ficando a decisão final sobre veto parcial e/ou total, ou sanção a critério e na competência do Chefe do Executivo Municipal com orientação final da Procuradoria do Município.

Nova Friburgo, 10 de outubro de 2014.

Nader Pedro
Subsecretário de Serviços Concedidos
Mat. 199.136