REQ.006/2014

Exmo. Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo
Vereador Marcio Damazio

Venho solicitar a V.Exa. seja submetido ao Douto plenário e após encaminhado ao Poder Executivo Municipal o presente

REQUERIMENTO,

EXMO. SR. DR. RODRIGO JARDIM ASCOLY

MD PROCURADOR GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO – RJ

CLÁUDIO DAMIÃO SANTOS PEREIRA, Vereador em cumprimento de mandato eletivo junto a essa Casa Legislativa, inconformado com o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, que entendeu pela inconstitucionalidade do projeto de lei nº 474 / 2013, que terminou prestigiado de maneira majoritária pelo Plenário da Câmara Municipal, vem expor breve síntese acerca da matéria e requerer avaliação jurídica por parte dessa douta Procuradoria, de maneira a zelar pela necessária legalidade das decisões de autoria das Comissões do Poder Legislativo municipal, bem como do Plenário da Casa.

Do projeto de lei nº 474 / 2013

1. No exercício do *munus* legislativo, o Requerente apresentou o projeto de lei nº 474 / 2013, que merece integral transcrição:

> **"Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública anterior ao ato administrativo que estabeleça reajuste dos serviços públicos concedidos"**

A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO APROVA:

Art. 1° - Fica obrigada a realização de Audiência Pública antes do ato administrativo que estabeleça reajuste de tarifa dos serviços públicos concedidos no Município.

Art. 2° - O Poder Executivo deverá, com antecedência de 30 dias, solicitar ao Poder Legislativo Municipal que convoque Audiência Pública para apresentar a planilha de cálculo tarifário adotada para o reajuste de tarifa do serviço público no âmbito do Município.

§ 1° - Reveste de vício formal o ato administrativo que fixar o reajuste de tarifa de serviço público neste Município sem a correta observância do caput deste artigo.

§ 2 ° A convocação de que trata o caput deste artigo deverá ser feita mediante edital publicado em meio de comunicação de ampla circulação no Município.

Art. 3° - Para a realização da Audiência Pública deverão ser convidados a participar:

I – O Poder Executivo na pessoa do Prefeito, e do Secretário Municipal de Fazenda do Município;

II – Conselho Municipal de Associação de Moradores – COMAMOR;

III – Representantes de Associações e dos Conselhos dos usuários;

IV – Representantes das concessionárias diretamente interessadas;

IV – Representantes dos diversos sindicatos de trabalhadores;

V - Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Art. 4° - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

2. Vale antecipar que não existe qualquer vício de legalidade ou iniciativa no projeto de lei em tela, que tem por objetivo tão somente criar mecanismos a facultar a participação dos interessados diretos e da própria sociedade nos encaminhamentos prévios aos reajustes de tarifas de serviços públicos sob regime de concessão, em benefício da transparência e do interesse público.

Do equivocado parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final

3. Não obstante a legalidade e a utilidade do projeto de lei em tela, certo é que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final dessa Casa Legislativa exarou teratológico parecer, onde busca sustentar a inconstitucionalidade do projeto.

4. Mais grave ainda do que o equivocado teor do parecer em tela foi sua aprovação majoritária por parte da Comissão e a decisão igualmente majoritária do Plenário da Câmara Municipal que, em 12 de fevereiro de 2014, prestigiou a ilegalidade, com o consequente arquivamento do projeto de lei em tela.

5. Para buscar sustentar o insustentável, merecem destaques alguns trechos do parecer em tela:

> "(...) **o projeto de Lei em comento padece de inconstitucionalidade material, já que interfere sobremaneira na gestão do contrato de concessão firmado pelo Município com a empresa concessionária dos serviços públicos concedidos.**
>
> **(...)**
>
> **Se a concessão de serviço público é o ato pelo qual o Poder Executivo (concedente) transfere ao particular (concessionário) a execução de uma atividade peculiar ao Estado, não pode o Poder Legislativo interferir nessa relação, sob pena de adentrar em âmbito de competência do Poder Executivo e violar, diretamente, o postulado da harmonia e independência dos poderes (artigo 2° da Constituição Federal).**
>
> **Ao obrigar a realização de audiência pública anterior ao ato administrativo que estabeleça reajuste dos serviços públicos concedidos, de iniciativa parlamentar, impõe nova obrigação ao concessionário (sem previsão no contrato de concessão) e modifica a forma de prestação do serviço.**
>
> **(...)**
>
> **Vale salientar que de acordo com o artigo 29, inciso I, da Lei 8.987/1995, a possibilidade de regulamentar o objeto da concessão e de alterar as cláusulas regulamentares é conferida com exclusividade ao poder concedente (Poder Executivo).**
>
> **(...)**
>
> **Como não constam nos contratos de concessão a obrigatoriedade de ter Audiência Pública anteriormente ao ato administrativo que estabeleça reajuste dos serviços públicos concedidos, não pode o Legislativo alterar o contrato para constar essa obrigatoriedade, podendo somente o Executivo modificar os contratos.**
>
> **(...)**

Destarte, por estas razões, conclui-se que o Projeto de lei nº 474/2013 está eivado de inconstitucionalidade material, por violar o postulado da harmonia dos poderes, positivado no artigo 2º da Carta Magna, além de violar a lei 8987/95 (...)"

6. Conforme se observa, o parecer ancora-se em suposta violação ao princípio da separação dos poderes, buscando fazer crer que o Poder Legislativo iria **"alterar o contrato** (de concessão) **para constar essa obrigatoriedade"** de realização de audiência pública, além de afirmar que o projeto de lei **"impõe nova obrigação ao concessionário (sem previsão no contrato de concessão) e modifica a forma de prestação do serviço".**

7. Em todos os seus aspectos, nada mais equivocado.

8. Ao contrário do que dispôs o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, o projeto de lei não prevê qualquer modificação nos contratos de concessão.

9. Ao contrário do afirmado no parecer em tela, o projeto de lei não impõe qualquer nova obrigação sobre os concessionários de serviços públicos.

10. Ademais, vale destacar que o projeto de lei não condiciona ou vincula os critérios de reajustes das tarifas a eventuais resultados dos debates ocorridos nas audiências públicas prévias.

11. Em síntese, não há uma única razão fática ou jurídica a sustentar o parecer em tela, que termina por exterminar importantes funções legislativas previstas expressamente na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo e no Regimento Interno dessa Casa de Leis.

12. Em verdade, basta uma leitura séria, isenta e atenta do projeto de lei nº 474 / 2013 para atestar que existe obrigatoriedade apenas de realização da audiência pública, registre-se por parte do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo apenas **"solicitar ao Poder Legislativo Municipal que convoque Audiência Pública para apresentar a planilha de cálculo tarifário adotada para o reajuste de tarifa do serviço público no âmbito no Município"**, conforme dispõem os respectivos artigos 1º e 2º do citado projeto.

13. E nada mais.

14. Não existe previsão de obrigação do Poder Executivo convocar a citada audiência pública ou mesmo dever de participação na mesma, uma vez que a convocação seria incumbência do Poder Legislativo e eventual participação do Poder Executivo seria uma mera faculdade, já que o Sr. **"Prefeito"** e o Sr. **"Secretário Municipal de Fazenda do Município"** seriam apenas **"convidados a participar"** dos atos públicos, conforme previsão intangível expressa no artigo 3°, inciso I, do projeto de lei n° 474 / 2013 (não há grifos no original).

15. Não fossem suficientes tais gritantes equívocos estampados no parecer, vale acrescentar que a realização de audiências públicas é função tipicamente legislativa, com inúmeras previsões expressas em todas as escalas legais hierárquicas, a saber no que pertine ao caso concreto:

> i) **Constituição Federal**: previsão de realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo, no caso o Congresso Nacional, em seu artigo 58, § 2°, inciso II;
>
> ii) **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**: previsão de realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo, no caso a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 109, § 2°, inciso 2°;
>
> iii) **Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo – RJ**: previsão de realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo, no caso a Câmara Municipal de Nova Friburgo, em seu artigo 83, § 1°, inciso I;
>
> iv) **Regimento Interno da Câmara Municipal de Nova Friburgo – RJ**: previsão de realização de audiências públicas, pela própria Casa de Leis, em seu artigo 51, inciso III.

16. Além das disposições genéricas similares acerca das audiências públicas, acima referidas, o artigo 67 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo – RJ dispõe sobre a competência da Câmara Municipal, tratando expressamente do tema da concessão de serviços públicos, nos seguintes termos:

> **"CAPÍTULO II**
>
> **DAS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL**
>
> **Art. 67 - Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:**
>
> **(...);**

V - concessão, permissão e autorização de serviços públicos".

17. A seu turno, o artigo 93 da mesma Lei Orgânica Municipal, que dispõe expressamente sobre as leis de iniciativa privativa do Prefeito, comportando interpretação restritiva, **não** contempla o caso concreto:

> **"Art. 93 - 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 do Poder Executivo, da Administração Indireta e autarquias, seu regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
>
> **III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;**
>
> **IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;**
>
> **V - lei que aumente a despesa pública.**
>
> **Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no § 3o, do art. 166, da Constituição Federal".**

18. No que diz respeito à Constituição do Estado do Rio de Janeiro – RJ, a competência privativa do Poder Executivo é trazida no artigo 112, igualmente **não** se aproximando do caso concreto, *in verbis*:

> **"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.**
>
> **§ 1° - 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, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**
>
> **§ 2° - 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".**

19. A seu turno, no que tange à competência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – RJ, assim dispõe o artigo 98, inciso IV, da Constituição Estadual, em reiterado reconhecimento de que a matéria é **sim** de competência do Poder Legislativo:

> **"Art. 98 - Cabe à Assembleia Legislativa com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado nos artigos 99 e 100, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, entre as quais:**
>
> **(...);**
>
> **IV - normas gerais sobre exploração ou concessão dos serviços públicos, bem como encampação e reversão destes, ou a expropriação dos bens de concessionárias ou permissionárias, e autorizar cada um dos atos de retomada ou intervenção".**

20. Conforme se observa, além da matéria **não** constar dentre aquelas de competência privativa do Poder Executivo, consta **sim** expressamente no rol das competências do Poder Legislativo.

21. O mesmo ocorre no corpo da Constituição Federal de 1988, na qual a competência privativa do Poder Executivo é trazida em seu artigo 61, § 1°, *in verbis*:

> **"Subseção III**
>
> **Das Leis**

> **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.**
>
> **§ 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
>
> **I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;**
>
> **II - disponham sobre:**
>
> **a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
>
> **b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**
>
> **c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
>
> **d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;**
>
> **e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**
>
> **f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva".**

22. De maneira idêntica, trata-se de rol que merece interpretação restritiva, sendo certo que nenhuma das previsões se aproxima do caso concreto.

23. Ainda em sede constitucional, vale frisar o que dispõem os incisos I e V do artigo 30, que corroboram que a matéria em tela é da competência municipal:

> **"Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
>
> **(...);**

> **V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (...)".**

24. Ademais de todo o já exposto, vale frisar que a jurisprudência mencionada no equivocado parecer é absolutamente diversa da situação tratada no caso concreto.

25. Neste tema, a citada jurisprudência avaliou hipótese de projeto de lei em que houve concessão de gratuidade e/ou descontos tarifários a determinadas categorias de beneficiários do serviço público sob concessão, situação inteiramente distinta do caso concreto, que somente demonstra a maneira reiteradamente açodada como foi elaborado e prestigiado o teratológico parecer.

26. Em verdade, a jurisprudência que mais se aproxima do caso concreto é o julgamento oriundo do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal – S.T.F., órgão máximo na hierarquia jurídico-constitucional pátria, cuja Relatoria coube ao eminente Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence:

> - S.T.F. – Tribunal Pleno – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.747 / SC – Rqte: Governador do Estado de Santa Catarina – Rqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – Julgamento em 22.05.2002 – Relator Ministro Sepúlveda Pertence – **"Separação e independência dos Poderes: promoção de audiências regionais pela Assembleia Legislativa para colher propostas de investimentos públicos prioritários a incluir no orçamento do Estado: participação de representantes do Executivo e do Judiciário que, despida de caráter compulsório, não ofende o princípio da separação dos poderes; do mesmo modo, não o afronta o encaminhamento do relatório final das propostas à Secretaria da Fazenda, nem a previsão de ser convocado o Secretário para prestar esclarecimento sobre as razões da sua não inclusão de proposta orçamentária de iniciativa do Executivo".**

27. Assim como na jurisprudência do Tribunal Pleno do S.T.F., no caso concreto existe obrigatoriedade apenas de realização das audiências públicas, registre-se por parte do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo apenas **"solicitar ao Poder Legislativo Municipal que convoque Audiência Pública para apresentar a planilha de cálculo tarifário adotada para o reajuste de tarifa do serviço público no âmbito no Município"**, conforme dispõem os respectivos artigos 1º e 2º do citado projeto.

28. Repita-se, por importante: da mesma forma como ocorreu na irretocável jurisprudência do S.T.F., no caso concreto não

existe sequer previsão de obrigação do Poder Executivo convocar a citada audiência pública ou mesmo dever de participação na mesma, uma vez que a convocação seria incumbência do Poder Legislativo e a participação do Poder Executivo seria uma mera faculdade, já que o Sr. **"Prefeito"** e o Sr. **"Secretário Municipal de Fazenda do Município"** seriam apenas **"convidados a participar"** dos atos públicos, conforme previsão intangível expressa no artigo 3°, inciso I, do projeto de lei n° 474 / 2013 (não há grifos no original).

29. Lamentavelmente, na legislatura ora em curso nessa Casa de Leis, a maioria dos edis demonstra verdadeira submissão em relação às diretrizes traçadas unilateralmente pelo Poder Executivo, o que termina por centralizar indevidamente neste Poder matérias de competência comum ou mesmo privativa do Poder Legislativo.

30. De maneira diametralmente oposta ao que fora sustentado no parecer ora combatido, em verdade, a projeto de lei n° 474 / 2013 faz valer a verdadeira amplitude e vontade do legislador constitucional, que dispôs expressamente no artigo 2° da Constituição Federal que **"são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"** (não há grifos no original).

31. A depender da posição atualmente adotada pela maioria dos integrantes dessa Casa de Leis, não haverá nem independência nem harmonia entre os Poderes da República, mas submissão e subserviência do Poder Legislativo em relação ao Executivo, situação lamentável e mesmo preocupante àqueles que de fato almejam o Estado Democrático de Direito.

32. Por tais razões, restam evidentes os equívocos do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, razão pela qual torna-se necessária correta avaliação jurídica por parte da douta Procuradoria da Câmara, uma vez que a matéria será objeto de reapresentação em breve oportunidade posterior.

Dos pedidos finais

33. Em razão do exposto, o Requerente postula ao Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da Câmara Municipal de Nova Friburgo – RJ que efetive avaliação jurídica acerca da matéria, esclarecendo sobre a ocorrência ou não da alegada inconstitucionalidade no projeto de lei n° 474 / 2013, de maneira a zelar pela necessária

legalidade das decisões de autoria das Comissões e do Plenário dessa Casa de Leis.

Pede deferimento.

Nova Friburgo – RJ, 10 de março de 2014.

Cláudio Damião
Vereador - PT