



8

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL
Procuradoria Legislativa**

Processo nº 643/2021

Interessado: Vereador Aroldo Alves

Assunto: Dispõe sobre a proibição da suspensão do fornecimento de água e energia elétrica, nos imóveis onde residam pessoas enfermas, em fase terminal ou acamadas, que integram o cadastro único.

I

Trata-se de Projeto de Lei nº 643/2021, de autoria do Aroldo Alves, que visa a proibir a suspensão dos serviços de água e energia elétrica nos imóveis onde residam pessoas enfermas, em fase terminal ou acamadas, que integram o cadastro único do Governo Federal.

Enviado ao setor legislativo, foi certificada a inexistência de outro projeto similar.

Vieram os autos a Procuradoria Legislativa para análise jurídica.

II

Inicialmente, cumpre destacar o digno objetivo do proponente, de assegurar ao consumidor natalense o direito de acesso a serviços essenciais em situações de extrema vulnerabilidade, tanto de saúde como econômico-financeira.

Entretanto, com base no art. 22, IV, da Constituição Federal¹, o Supremo Tribunal Federal tem construído jurisprudência firme e restritiva no sentido de que a competência legislativa privativa da União para legislar sobre energia elétrica afastaria, inclusive, as legislações de âmbito local com foco consumerista, declarando-as inconstitucionais.

Além da competência privativa para legislar sobre a matéria, as declarações de inconstitucionalidade também se amparam no art. 175, da Constituição Federal, que imputa ao

¹ Constituição Federal: art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

8

Poder Concedente a competência para legislar sobre os direitos dos usuários e política tarifária².

Vejam-se os seguintes acórdãos:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ENERGIA ELÉTRICA E FORNECIMENTO DE ÁGUA) - INVASÃO, PELO ESTADO DE SANTA CATARINA, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - INDEVIDA INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (CF, ART. 22, IV) E PARA DEFINIR AS POLÍTICAS SETORIAIS QUE ORIENTAM A ATUAÇÃO DAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XII, alínea "b") - EXISTÊNCIA DE REGULAMENTO SETORIAL ESPECÍFICO EDITADO PELA ENTIDADE REGULADORA COMPETENTE (A ANEEL, NO CASO), DISCIPLINANDO, DE MODO EXAURIENTE, AS REGRAS CONCERNENTES À SUSPENSÃO OU À INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA AO CONSUMIDOR INADIMPLENTE - VEDAÇÃO À INGERÊNCIA NORMATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS NA ORGANIZAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO, A SER EXERCIDA, COM ABSOLUTA EXCLUSIVIDADE, PELA UNIÃO FEDERAL, QUE DETÉM COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA FISCALIZAR A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, LEGISLAR SOBRE OS DIREITOS DOS USUÁRIOS, FIXAR A POLÍTICA TARIFÁRIA E DISCIPLINAR AS CONDIÇÕES DE REGULARIDADE, CONTINUIDADE, EFICIÊNCIA, SEGURANÇA, ATUALIDADE, GENERALIDADE E CORTESIA NA SUA PRESTAÇÃO (CF, ART. 175) - PAPEL CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDO À UNIÃO FEDERAL DE ASSEGURAR A TODOS OS USUÁRIOS, DE FORMA IGUALITÁRIA, AMPLO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA ELÉTRICA, SEM INDEVIDAS INTERVENÇÕES DISCRIMINATÓRIAS PROMOVIDAS POR PROGRAMAS E PLANOS DE CARÁTER REGIONAL INCOMPATÍVEIS COM AS POLÍTICAS E DIRETRIZES DE ÂMBITO NACIONAL DEFINIDAS PELA UNIÃO - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL OU MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE - REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA PRECEDENTES - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. A competência da União Federal no domínio do setor energético reveste-se de caráter exauriente (CF, art. 21,

²Constituição Federal: Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. - Parágrafo único. A lei disporá sobre: Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária. (...)

XII, "b", art. 22, IV, e art. 175). – A jurisprudência plenária do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade de diplomas legislativos de Estados-membros que, a pretexto de exercerem a sua competência suplementar em matéria de "consumo" (CF, art. 24, V) ou de "responsabilidade por dano (...) ao consumidor" (CF, art. 24, VIII), editam normas estaduais dirigidas às empresas prestadoras de serviços de energia elétrica, dispondo sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias, usurpando, em consequência, a competência privativa outorgada à União Federal em tema de organização do setor energético (CF, art. 21, XII, "b", art. 22, IV, e art. 175) e intervindo, indevidamente, no âmbito das relações contratuais entre o poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos. Precedentes. – Os Estados-membros 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 nem dispõem de competência para modificar ou alterar as condições que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão 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. Precedentes.

(ADI 2337, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Regras sobre a suspensão dos serviços públicos de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei distrital nº 4.632/2011, que dispõe sobre a suspensão dos serviços públicos de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet. 2. Descabimento da ADI quanto ao serviço público de distribuição de água, visto que a titularidade desse serviço público é dos municípios, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.842, Rel. Min. Luiz Fux, e ADI 2.340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. A União Federal detém competência privativa para legislar sobre energia elétrica e telecomunicações (art. 22, IV, da CF/1988). A lei impugnada, ao estipular regras sobre a suspensão dos serviços de energia elétrica, telefonia fixa e móvel e internet, invadiu a esfera de competências do ente federal, incorrendo em inconstitucionalidade formal. 4. Ademais, a legislação estadual interferiu diretamente na relação jurídico-contratual entre a União Federal e as concessionárias dos serviços públicos supracitados, em afronta ao disposto no art. 175 da CF/1988 (v. ADI 2.299, sob minha relatoria, j. em 23.08.2019). 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida quanto ao serviço público de distribuição de água e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 4.632/2011 quanto aos serviços de energia elétrica, telefonia fixa e móvel e internet.

(ADI 5877, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

§ Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.244/2017 do Estado de Tocantins (art. 1º). **Fixação de datas e horários para a suspensão do fornecimento de energia elétrica e água tratada por falta de pagamento. Ilegitimidade ativa da autora (Abradee) quanto à prestação dos serviços de água. Usurpação da competência privativa da união para legislar sobre serviços de energia elétrica (CF, arts. 21, XII, b, 22, IV, 24, VIII, 37, XXI, e 175, caput e parágrafo único, I e II). Violação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Indevida intervenção legislativa estadual em aspectos dos serviços de energia elétrica regulados, de modo exauriente, nas normas regulamentares da Ancel. Precedentes 1. A missão institucional da ABRADÉE restringe-se à tutela dos interesses das empresas atuantes no setor de energia elétrica, motivo pelo qual não configurado o necessário vínculo de pertinência temática entre os objetivos estatutários da entidade associativa autora e o conteúdo da norma impugnada na parte referente ao fornecimento de serviços de água à população local. 2. As normas regulamentadoras da prestação dos serviços de energia elétrica expedidas pela ANEEL, já disciplinam, de maneira expressa e exauriente, a mesma matéria objeto da lei estadual impugnada, definindo os dias e horários apropriados à realização da suspensão do serviço ao usuário inadimplente (apenas nos dias úteis, das 08h às 18h), além de assegurarem amplo rol de garantias ao consumidor não previstas na legislação do Estado de Tocantins, circunstância apta a afastar a atuação suplementar dos Estados-membros no matéria. Precedentes. 3. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para definir o regime tarifário da exploração do serviço público de energia elétrica, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, da Constituição da República) Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, pedido julgado procedente.**

(ADI 5798. Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 16-11-2021 PUBLIC 17-11-2021)

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.008/2006, DO ESTADO DO PARANÁ. ENERGIA ELÉTRICA. PROIBIÇÃO DE RETIRADA DO RELÓGIO/MEDIDOR E DE CORTE DO SERVIÇO NA REDE EXTERNA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE VALORES PARA EFEITO DE REATIVAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA. LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRADÉE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E SANÇÕES NÃO PREVISTAS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS ENTRE A EMPRESA CONCESSIONÁRIA E A UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee possui legitimidade ativa para questionar a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná. Precedentes. II - Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interferem na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência**

privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. Precedentes. III - ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná.

(ADI 5960, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020)

A pandemia de COVID-19 flexibilizou um pouco essa interpretação, declarando a constitucionalidade de pelo menos uma lei estadual de mesmo teor, mas com suporte específico do plano de contingência decorrente da pandemia. Veja-se o teor do acórdão da ADI 643:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. EXPRESSÃO ENERGIA ELÉTRICA, PREVISTA NO § 1º DO ART. 2º DA LEI N. 1.389/2020 DE RORAIMA; PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO § 2º DO ART. 2º E DOS ARTS. 3º, 4º, 5º E 6º DA LEI ESTADUAL PELA QUAL VEDADA A INTERRUÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PELA INADIMPLÊNCIA DOS USUÁRIOS; COBRANÇA E PAGAMENTO DOS DÉBITOS, FLUÊNCIA E EXIGIBILIDADE DE MULTA E JUROS MORATÓRIOS PELOS DÉBITOS SOBRE A FRUIÇÃO DO SERVIÇO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19, NORMAS DE DIREITO DO CONSUMIDOR E DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA, COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, INCS. V E XII DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Julgamento definitivo do mérito considerada a formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de novas informações. Precedentes. 2. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica Abradee: parte legítima ativa para propositura da ação direta. Precedentes. 3. São constitucionais as normas estaduais que veiculam proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, o modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência, em decorrência da pandemia de Covid-19, por versarem, essencialmente, sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública. Precedentes. 4. É concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública, nos termos dos incs. V e XII do art. 24 da Constituição da República. 5. As normas impugnadas, excepcionais e transitórias, editadas em razão da crise sanitária causada pelo novo coronavírus, não interferem na estrutura de prestação do serviço público de energia elétrica, nem no equilíbrio dos respectivos contratos administrativos. Ação direta julgada improcedente para declarar constitucionais as normas, na parte afeta à expressão "energia elétrica", previstas no § 1º do art. 2º, no § 2º do art. 2º e nos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima.

(ADI 6432, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 13-05-2021 PUBLIC 14-05-2021)

Entretanto, se isso representará uma modificação de orientação nos casos em que o corte de energia possa causar dano imediato à saúde individual do consumidor, não é possível inferir ainda.

Em relação aos serviços públicos referentes ao abastecimento de água e saneamento, a competência é municipal, como mencionado nos acórdãos acima e reiterado por diversas cortes estaduais:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO ORDINÁRIA. PEDIDO DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 215/2013, DO MUNICÍPIO DE MISSÃO VELHA, QUE PROÍBE O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO D'ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELA CAGECE POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. ARTS. 30, INCISOS I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. NÃO AFRONTA AO ART. 22, IV DA CARTA MAGNA. CONTRATO DE CONCESSÃO CELEBRADO, EM 29/12/2005, ANTERIORMENTE À LEI Nº 215/2013. OFENSA AO ATO JURÍDICO PERFEITO. ART. 5.º, XXXVI, DA CF/1988. PRECEDENTES DO STF, STJ E TJCE. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA. SENTENÇA REFORMADA. ACORDA a Primeira Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do voto do relator. (TJ-CE - APL 00043666820148060125 CE 0004366-68.2014.8.06.0125, Relator: PAULO AIRTON ALBUQUERQUE FILHO. 1ª Câmara Direito Público. Data de Publicação: 24/04/2017)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 10.255, DE 03/10/2018 DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E DE ÁGUA. COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA DA UNIÃO NO QUE TANGE À ENERGIA ELÉTRICA. I - A Lei Municipal nº 10.255, de 03/10/2018, de Goiânia, ao dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento, sem ônus para o consumidor, violou os termos dos arts. 62 e 64, incisos I e II, da Constituição do Estado de Goiás, por inobservar e invadir, indevidamente, a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica, segundo o preceito dos arts 22, inciso IV e 21, inciso XII da Constituição Federal; II - Os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitários inserem-se no âmbito de autonomia administrativa do Município, por constituírem serviços públicos locais. Assim, a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água é matéria de competência municipal, por ser bem jurídico considerado essencial ao cidadão e de interesse local, vez que abrange todos os cidadãos da municipalidade, consumidores que são de água e esgotamento sanitário, não ressentindo de mácula de violação constitucional; III - Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "de fornecimento de energia elétrica e", contida no caput do art. 1º, e a expressão "energia elétrica e", contida no caput do art. 2º da Lei Municipal nº 10.255, de 03/10/2018, do Município de Goiânia, sem redução do texto legal, na parte em



que, a *contrario sensu*, proíbe a cobrança de taxa de religação de energia elétrica, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

(TJ-GO - ADI: 04214713220198090000, Relator: Des(a). LEOBINO VALENTE CHAVES, Data de Julgamento: 27/04/2020, Assessoria para Assunto de Recursos Constitucionais, Data de Publicação: DJ de 27/04/2020)

Entretanto, a iniciativa tem sido reconhecida como privativa do Chefe do Poder Executivo pela Jurisprudência, devido às repercussões para o equilíbrio econômico financeiro para o contrato administrativo de concessão.

A relação entre Poder Concedente e Concessionário, assim como a contratação administrativa, diriam respeito direta e exclusivamente ao Poder Executivo, conforme os seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO SUMÁRIO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999 E NO ART. 146 DO RITJDFT. LEI DISTRITAL Nº 6.603/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROIBIÇÃO DE SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA, TELEFONIA, ÁGUA E ESGOTO EM DECORRÊNCIA DO ATRASO DO PAGAMENTO DAS FATURAS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE RECONHECIDO PELO CONGRESSO NACIONAL EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A NORMAS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO ESTADO FEDERATIVO. PRINCÍPIOS DO DIREITO PÚBLICO. REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. ALEGADA VIOLAÇÃO DIRETA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, IV, DA CF E ART. 14 DA LODF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. INGERÊNCIA INDEVIDA NA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VERIFICADA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NA ESPÉCIE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO PRÉVIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1 Adota-se o rito sumário previsto no art. 12 da Lei 9.868/99 e no art. 146 do RITJDFT, em razão da relevância social da matéria. 2. Rejeita-se preliminar de incompetência do TJDFT quando as normas elencadas como parâmetro do controle de constitucionalidade encontram-se previstas na LODF, bem como cuidam de normas de reprodução obrigatória, ao dizerem respeito sobre as competências legislativas dos entes federativos e princípios gerais públicos. 3. A Lei Distrital nº 6.603/2020, de iniciativa parlamentar, possui como objeto a proibição às empresas concessionários de energia elétrica, telefonia e

[Assinatura]

água e esgoto de interromperem a prestação de seus serviços em decorrência do atraso no pagamento das faturas correspondentes pelos usuários, durante o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional. 3.1. Verifica-se vício de inconstitucionalidade formal no que tange ao mandamento normativo direcionado às concessionárias de energia elétrica e telefonia, pois se cuida de competência privativa da União para legislar sobre energia e telecomunicações (art. 22, IV, da CF e art. 14 da LODF), 3.2. Por outro lado, o mesmo vício formal não se faz presente no comando normativo direcionado à concessionária prestadora do serviço de água e esgoto, uma vez que se cuida de serviço público de interesse local e de competência legislativa do Distrito Federal, conforme o art. 32, § 1º, da CF e art. 14 da LODF. 4. A lei impugnada apresenta violação material à LDF quando gera interferência indevida na gestão dos contratos administrativos que consistem em delegação de prestação do serviço público entre o poder concedente e concessionário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4.1. Afrenta a reserva da administração lei de iniciativa parlamentar que afeta o equilíbrio financeiro de contrato administrativo cujo poder concedente é o Executivo. Corrobora-se tal afronta pela ausência de dotação orçamentária prévia a fim de se equilibrar a despesa criada. 4.2. Há interferência no sistema remuneratório do serviço público, ainda que indiretamente, ao reduzir o recebimento do preço público e impor a equalização do custo, mormente quando a lei objeto do controle beneficia todo usuário inadimplente, de maneira indiferente às necessidades de subsistência casuísticas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material, da Lei Distrital nº 6.603/2020 in totum, com efeitos ex tunc. (TJ-DF 07155165220208070000 DF 0715516-52.2020.8.07.0000, Relator: ALFEU MACHADO. Data de Julgamento: 26/01/2021, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE : 12/02/2021 Pág.: Sem Página Cadastrada.)

ACÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA -LEI MUNICIPAL Nº. 3.652/2020 DE 07/04/2020 DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS QUE VEDA SUSPENSÃO DO SERVIÇO NO PERÍODO DE CALAMIDADE PÚBLICA- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL- VÍCIO DE INICIATIVA- INEXISTÊNCIA DE ATO ILÍCITO OU FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO- NOTIFICAÇÃO DO CONSUMIDOR ACERCA DE IMINENTE SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS POR INADIMPLENTO- AVISO PRÉVIO NA PRÓPRIA FATURA- POSSIBILIDADE- DANO MORAL- INOCORRÊNCIA- SENTENÇA MANTIDA- RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Discute-se no presente recurso: a) a (in) constitucionalidade da Lei Municipal nº. 3.652 de 07/04/2020; b) a ocorrência ou não do dano moral. 2. Controvérsia centrada na discussão acerca da declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.652 de 07/04/2020, de Três Lagoas-MS, na parte que dispôs que não poderia ser efetuado o corte no fornecimento de água, luz e serviços de telefonia, em razão de inadimplimento, às sextas-feiras, vésperas de feriado e período de emergência ou calamidade; discute-se, ainda, a ocorrência ou não de danos morais por falta de notificação prévia para suspensão de serviço de água. 3. A matéria regulamentada pelo legislativo municipal se insere no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete privativamente os atos típicos de administração, o que afronta o princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 67, § 1º, II, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal. 4. É



inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.652 de 07/04/2020 por restar configurado vício de iniciativa, vez que proposta pelo legislativo municipal, não competente para o ato, nos termos do art. 67, § 1º, II, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal. 5. Quanto à necessidade de notificação, da Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007 (art. 40, inc. V, e § 2º), e da Lei Estadual nº 5.484, de 18/12/2019, não se extrai vedação alguma para que a notificação prévia à suspensão do serviço de fornecimento de água, por inadimplemento, seja feita por meio da própria fatura de consumo. 6. Há, todavia, a necessidade de observância da Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007 (art. 40, inc. V, e § 2º), da Lei Estadual nº 5.484, de 18/12/2019, as quais, em suma, preveem os seguintes requisitos para a suspensão do fornecimento do serviço de água na hipótese de inadimplência da tarifa ou demais obrigações pecuniárias a) notificação formal e pessoal no consumidor, anteriormente ao ato de suspensão do serviço, e b) observância do prazo de trinta (30) dias de interstício entre a notificação e a efetiva suspensão do serviço, sob pena, v.g., de incidência das sanções administrativas previstas nos artigos 56 e 57, da Lei nº 8.078, de 11/09/1990 (Código de Defesa do Consumidor). 7. Na hipótese, a interrupção do serviço de água se deu de forma regular, pois a consumidora foi previamente notificada sobre a possibilidade de suspensão do serviço, conforme se vê da "conta débito" referente à fatura do mês de maio/2020, com vencimento em 16/07/2020. 8. Portanto, diante da inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.652 de 07/04/2020, de Três Lagoas-MS, tendo a concessionária agido no exercício regular de seu direito ao efetuar a interrupção do fornecimento de água, haja vista o não pagamento da fatura em aberto, deve ser mantida a sentença que declarou a inconstitucionalidade da referida Lei e afastou o dano moral. 9. Apelação conhecida e não provida (TJ-MS - AC 08076534920208120021 MS 0807653-49.2020.8.12.0021, Relator: Des. Paulo Alberto de Oliveira, Data de Julgamento: 24/08/2021, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 30/08/2021)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N 6.341/2019, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ - GRATUIDADE DA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA AS PESSOAS ACOMETIDAS POR TRANSTORNO MENTAL - NORMA INTERFERENTE NA GESTÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 9º, 66, II C/C 173, § 2º, E 190 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo que trate das matérias relativas aos serviços públicos. Padece de inconstitucionalidade formal e afronta o Princípio da Separação dos Poderes a lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão do contrato administrativo de concessão de transporte coletivo urbano, afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviço. (TJ-MT - ADI: 10041956720198110000 MT, Relator: MARCIO VIDAL, Data de Julgamento: 21/05/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/10/2020)

ACÓRDÃO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. GRATUIDADE EM TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL - SERVIÇO PÚBLICO - INICIATIVA DE LEI MUNICIPAL - EXCLUSIVIDADE DO PREFEITO -

PROJETO INICIADO POR VEREADOR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA - BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL - ABRANGÊNCIA DAS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA OMITIDAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LIMINAR DEFERIDA. 1. As regras constitucionais pertinentes ao processo legislativo, inclusive a iniciativa de leis, são de repetição obrigatória por Estados e Municípios. 2. Ainda que haja omissão na Constituição do Estado acerca de certa disposição de reprodução obrigatória, a regra omitida insere-se no parâmetro de controle de constitucionalidade abstrato estadual. 3. Lei municipal que cria gratuidade em transporte público cujo projeto foi iniciado por vereador padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, porquanto versa sobre serviço público, matéria cuja iniciativa incumbe exclusivamente ao Prefeito Municipal. Precedentes do Plenário do Tribunal de Justiça. 4. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei nº 6.274/2009 do Município de Cachoeiro de Itapemirim com força vinculante e eficácia ex nunc. (TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100100012549, Relator : CARLOS SIMÕES FONSECA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 22/07/2010, Data da Publicação no Diário: 12/08/2010) (TJ-ES - Ação de Inconstitucionalidade: 100100012549 ES 100100012549, Relator: CARLOS SIMÕES FONSECA, Data de Julgamento: 09/06/2011, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 21/06/2011)

A iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciativas de lei que tratem de serviços públicos é questionável. A Constituição Federal apenas menciona tal exclusividade nos territórios, conforme o disposto no art. 61, II, B³, mantendo silêncio eloquente acerca dos Estados e Municípios.

Essa distinção foi feita no agravo em recurso extraordinário n. 128.445/SP, que embora ementado de forma genérica, apresenta fundamentação esclarecedora:

AGRAVO INTERNO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, LEI N. 5.280, DE 07 DE MAIO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU, QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO § 3º DO ART. 41 DA LEI MUNICIPAL 2.083/1987, VEDANDO A COBRANÇA DE QUALQUER VALOR, TAXA OU TARIFA A TÍTULO DE RELIGAÇÃO OU RESTABELECIMENTO DE SERVIÇO DE ESGOTO, COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO, CONTRAPRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO, PRECEDENTES, LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE PREVÊ A ISENÇÃO DE TARIFA, INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, OCORRÊNCIA, DECISÃO AGRAVADA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1 Na origem, o Prefeito do Município de Mogi Guaçu/SP ajuizou Ação Direta de

³ Constituição Federal: 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;(...)



Inconstitucionalidade em face da Lei 5.280, de 7 de maio de 2019, que alterou a redação do § 3º do artigo 41 da Lei 2.083/1987, para isentar a cobrança de taxa, ou tarifa, pela religação ou restabelecimento de serviço de esgoto. 2. Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que a cobrança pela prestação de serviços de água e esgoto tem natureza de tarifa/preço público, de forma que não se aplica o regime jurídico tributário das taxas de serviço público. Precedentes. 3. Pertence ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos, no que se inclui a revisão das tarifas de água e esgoto. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1283445 SP 2198161-58.2019 8.26.0000. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento: 08/02/2021, Primeira Turma. Data de Publicação: 17/02/2021)

A fundamentação do acórdão agrega decisão monocrática de inadmissibilidade do recurso extraordinário nas suas razões, da qual transcrevemos a parte que interessa à fundamentação do seguinte parecer:

“Inicialmente, afasto a subsunção do caso ao Tema 862 (ARE 743.480-RG. Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 20/11/2013), da repercussão geral (Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal), visto que esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que a cobrança pela prestação de serviços de água e esgoto tem natureza de tarifa/preço público, de forma que não se aplica o regime jurídico tributário das taxas de serviço público. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes (...).

Estabelecidas essas premissas, cumpre analisarmos se, a despeito de a exação ter natureza jurídica de tarifa/preço público, há iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a concessão de benefício. (...)

A Constituição Federal (art. 61, §1º, II) prevê que a iniciativa de leis que versem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal dos territórios é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nada dispondo acerca dos demais entes federados. Logo, esta SUPREMA CORTE já definiu que a reserva de iniciativa, nessas hipóteses, restringe-se aos territórios, não se aplicando aos Estados, Distrito Federal e Municípios (ADI 2755, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, DJe, 6/11/2014).

Todavia, no caso concreto, a Constituição do Estado de São Paulo tem disposição expressa no sentido de que os preços públicos serão fixados pelo Chefe do Poder Executivo. Veja-se:

“Artigo 120 - Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.

Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Assim, conclui-se que, fixada política tarifária pelo Chefe do Poder Executivo, sua alteração pelo Poder Legislativo realmente importa violação à Constituição local.

Dessa forma, não merece reforma o acórdão recorrido.”

Como se vê, a delimitação da existência de iniciativa privativa fundamentou-se na Constituição Estadual.

A Constituição do Rio Grande do Norte (Emenda Constitucional n. 19/2019), possui disposição semelhante, referente ao Governador:

“Art. 64. Compete privativamente ao Governador do Estado : (..)

IX – fixar preços públicos;”

A Lei Orgânica, por sua vez, não faz a menção à existência de iniciativa privativa para fixação de preços públicos/tarifas, mas concede ao órgão executivo incumbido da fiscalização do serviço de transporte a fixação da tarifa. Veja-se o texto do art. 79:

Art. 79 - Compete ao órgão incumbido da fiscalização e do gerenciamento do sistema de transporte coletivo e de táxi a fixação de tarifas, que é feita à vista de planilha de custos, atualizada em períodos certos e determinados, periodicamente divulgada, inclusive em sua metodologia.

Vê-se, portanto, que a regulamentação local não é tão “fechada” quanto à utilizada no acórdão do STF trazido como paradigma, o que poderia ser entendido como uma zona “cinzenta” de constitucionalidade, a desafiar a atuação do Parlamento Municipal e sua submissão, *a posteriori*, ao controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, com resultado incerto.

Sublinhe-se, neste ponto, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte já utilizou mais de uma vez, para controle de constitucionalidade, os dispositivos de iniciativa privativa da Constituição Estadual que se referiam unicamente ao Governador do Estado, aplicando-os ao Prefeito. Ademais, subsistiriam os entendimentos judiciais que entendem ferir a separação dos Poderes leis de iniciativa parlamentar que interferissem no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

III

Diante do exposto, opina-se pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 643/2016, no ponto em que trata de energia elétrica, visto que é matéria de competência privativa da União, nos termos dos arts. 21, XI e 22, IV da Constituição Federal.

Acerea da parte de proposição em que trata da suspensão da tarifa de água, os parâmetros normativos analisados não permitem um juízo definitivo pela inconstitucionalidade, mas a jurisprudência dominante aponta vício de inconstitucionalidade material consistente na ofensa à tripartição dos Poderes, por invasão de matéria reservada à Administração.



Destaque-se que o conteúdo deste Parecer Jurídico não vincula a apreciação das Comissões Técnicas, bem como, do Plenário desta Casa Legislativa, que detêm ampla autonomia no trato do processo legislativo.

Natal, 26 de julho de 2022.


ANNA LUISA BOTELHO SGADARI PASSEGGI
Procuradora Legislativa Municipal

DANIEL SIQUEIRA LEVIS
Procurador Legislativo Municipal

PEDRO DE ALCÂNTARA FARIA SEGUNDO
Procurador Legislativo Municipal

2

3