



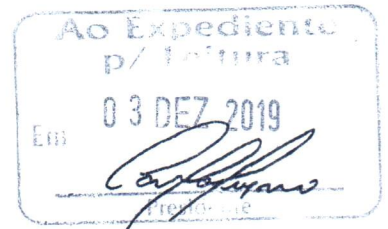
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



MENSAGEM N.º 047, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2019.



Excelentíssimo Senhor Presidente
Excelentíssimos Senhores Vereadores

Trata-se de Projeto de Lei n.º 054/2019 de autoria do Exmo. Vereador Sr. Helder Rangel de Araújo que dispõe “Dispõe sobre a proibição do corte dos serviços de fornecimento de energia elétrica e água no Município de Mangaratiba e dá outras providências”, enviado pelo Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba Sr. Carlos Alberto Ferreira Graçano para sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, passo a análise do presente projeto, no que tange nos seguintes pontos:

ANÁLISE QUANTO A INICIATIVA E ELABORAÇÃO

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo, na busca de asseverar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e legislação pertinente.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

RECEBI EM 22.11.19 AS 15h28
leu...



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



A Constituição Federal reservou à União Federal a competência para, na forma da lei, explorar, direta ou mediante autorização, permissão ou concessão, os serviços de energia elétrica (art. 21, XII, “b” de 175) e aos Municípios a competência para, além de legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de permissão ou concessão, serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V), tais como o fornecimento de água. Ou seja, os serviços de fornecimento de energia elétrica e de água são prestados, respectivamente, segundo a Constituição Federal, sob regimes de concessão federal (art. 21, XII, b) e de concessão municipal (art. 30, V).

Destarte, compete à União Federal explorar os serviços e instalações de energia elétrica e aos Municípios prestar o serviço de fornecimento de água, uma vez que se trata de serviço público de interesse local, como definido pela jurisprudência do STF.

Por essa razão, entende-se que as questões jurídico-contratuais estabelecidas entre os poderes concedentes e as empresas concessionárias dos serviços de fornecimento de energia elétrica e de água devem ser reguladas, respectivamente, por lei federal e lei municipal (competência do executivo).

Com base nos preceitos constitucionais, foi editada a Lei Federal n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, órgão regulador do sistema, e que disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.

O art. 3.º da Lei 9.427/1996 definiu:

“**Art. 3.º** Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1.º, compete à ANEEL:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995. (...)

XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação. Com base em seu poder regulamentar, a ANEEL aprovou a Resolução Normativa 414, de 9 de setembro de 2010, que, ao dispor sobre a suspensão do fornecimento de energia em razão do inadimplemento, definiu que a distribuidora deve adotar o horário de 8h às 18h, em dias úteis, para a execução da suspensão do fornecimento da unidade consumidora (art. 172, § 5.º)."

Não há, portanto, espaço para atuação legislativa municipal. Leis municipais que impliquem ingerência em cláusulas regulamentares da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, com imposição de obrigações às concessionárias relativas aos procedimentos de suspensão do serviço em caso de inadimplemento, são inconstitucionais pois ensejam interferência direta no objeto do contrato de concessão.

O enfrentamento, pelo STF, de hipótese absolutamente idêntica à presente, entretanto, ocorreu quando do julgamento da ADI 3.661. No julgamento da ADI 3.661, o STF foi instado a analisar a constitucionalidade da Lei acreana n. 1.618/2004, que proibia "o corte residencial do fornecimento de água e energia elétricas pelas concessionárias por falta de pagamento, nos dias que especifica".



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



O art. 1.º, da referida lei do Estado do Acre estabelecia que ficavam “as empresas de concessão de serviço público de água e energia elétrica proibidas de cortar o fornecimento residencial de seus serviços, por falta de pagamento das respectivas contas, às sextas-feiras, sábados, domingos, feriados e no último dia útil anterior ao feriado”.

A semelhança é espantosa, com a ressalva de que a propositura em apreço é ainda mais abrangente, por não limitar o direito aos consumidores residenciais, abrangendo, assim, todo e qualquer consumidor.

Nossa Douta Ministra CÁRMEN LÚCIA, prolatora do voto vencedor e que foi seguida à unanimidade exceto pelo voto do Ministro MARCO AURÉLIO, reafirmou a jurisprudência do STF, no seguinte sentido:

“1. É firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que não pode o Estado-membro elaborar leis estabelecendo normas permissivas de interferência nas relações jurídico-contratuais firmadas entre o Poder concedente, federal ou municipal, e as empresas concessionárias de serviços públicos, ainda que alegadamente no exercício de sua competência concorrente subsidiária para legislar sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor do serviço por elas prestado. É que a expressão ‘Poder Público’, constante do caput do artigo 175 da Constituição da República, significa que a repartição na prestação dos serviços públicos dentre os entes federados afasta normas gerais da discriminação de competência, por submeter essa prestação ao regramento, à fiscalização e à direção do poder



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



concedente. 2. Nessa linha, a lei referida no parágrafo único do artigo 175 da Constituição será, obviamente, emanada do ente federado concedente em relação a cada serviço público cuja prestação lhe competir. 3. Por essa razão, este Supremo Tribunal vem suspendendo a eficácia, em medidas cautelares, e declarando a inconstitucionalidade de leis emanadas de entidades federadas que dispõem sobre o serviço público atribuído à outra pessoa política, v.g.: Relativamente ao serviço de fornecimento de energia elétrica, cuja competência é da União (art. 22, inc. XII, al. B, da Constituição) não poderia, portanto, a Lei municipal n. 1.618/2004, dispor, como o fez, no sentido de determinar regras para a sua prestação. 4.... 5. É de se realçar que a União, responsável pelo serviço de energia elétrica (art. 21, inc. XIV, al. B, da Constituição da República), já dispôs a respeito dos direitos e obrigações dos usuários de serviço público na Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, prevendo a possibilidade de interrupção do serviço por inadimplemento do usuário, após prévio aviso: Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: II - por inadimplemento do usuário, considerado o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



interesse da coletividade. É certo que a lei estadual ora impugnada não suprime essa possibilidade, mas impede que a interrupção ocorra em final de semana, feriado ou em dia que os anteceda, em face das seguintes justificativas apresentadas no relatório do projeto de lei que deu origem ao ato legislativo objeto desta ação direta (Projeto n. 40/2004 da Assembleia Legislativa do Estado do Acre): ‘O presente projeto de lei visa impedir que o consumidor usuário dos serviços públicos de água e energia elétrica tenha interrompido o fornecimento residencial desses serviços durante os finais de semana e feriados, por estarem, efetiva ou supostamente, em atraso com o pagamento de suas contas. Todos sabemos que as empresas detentoras dessas concessões mantêm nos finais de semana e feriados apenas um pessoal mínimo em regime de plantão. Ademais, como o pagamento pode ser feito fora da rede bancária, o cotejamento das informações referentes às contas vencidas com as já quitadas podem não traduzir a verdade do momento em que está ocorrendo a decisão do corte do fornecimento. Em vista disso, o corte nessa circunstância, além de injusto, acaba deixando o consumidor sem serviço durante todo um final de semana ou feriado, uma vez que as empresas, apesar de toda a tecnologia e agilidade que possuem, não dispõem, nesses dias, de pessoal em número suficiente para efetuar a religação. Mesmo aqueles que de fato estão em atraso e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



que tenham sofrido o desligamento do fornecimento de água e energia elétrica, se optarem por liquidar suas contas nos pontos credenciados (agência lotéricas, correios, etc), não têm como provar, perante a empresa em questão, a quitação do débito pela mesma razão exposta, ou seja, as transmissões das informações não são processadas on line. As consequências nas duas situações são lesivas aos consumidores, uma vez que a interrupção dos serviços abrange um período prolongado. No caso específico do corte de energia elétrica, existem prejuízos e desconforto, com a deterioração de alimentos e a falta de segurança para toda a família” (fls. 59 -60) 6. Parece certa a boa-fé e a boa intenção do legislador acreano ao inovar na busca de uma solução para o problema dos consumidores que, mesmo após a quitação de seus débitos, tenham o fornecimento de água e energia elétrica cortados por pretenso inadimplemento. Contudo, a atuação legislativa do Estado do Acre configura ingerência nos contratos de concessão celebrados entre outros entes federativos e as empresas concessionárias, alterando-lhes o modo, a forma e a condição de prestação do serviço, bem como os direitos dos usuários, matérias que devem constar em cláusulas essenciais dos respectivos contratos de concessão, conforme disposto nos incisos II e VI do art. 23, da Lei n. 8.987/995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



Constituição da República). 7. Não há possibilidade de mais uma pessoa política dispor sobre essas matérias sem que se invada a área administrativa do titular do serviço público concedido, motivo pelo qual configurada está a afronta aos artigos 21, inc. XII, al. B; 175; e 30, incs. I e V, da Constituição da República. 8. Importante realçar, quanto à prestação de serviços de energia elétrica, que o órgão regulador do setor, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, condicionou a suspensão no fornecimento do serviço ao transcurso do prazo mínimo de quinze (15) dias a contar da entrega comprovada da comunicação de inadimplência ao usuário (art. 91, inc. I, §1º, da Resolução n. 456/2000, alterada pela Resolução n. 514/2002). Quer-se dizer, garantiu-se ao usuário-consumidor do serviço prazo razoável para providenciar o pagamento do débito verificado antes da suspensão do serviço. Assim, efetuado o corte, conforme autorizado pela legislação federal e pela agência reguladora do setor, no fornecimento de energia elétrica após o transcurso desse prazo, mas em dia vedado pela Lei estará o usuário, mesmo que inadimplente, sujeito a dupla legislação, descompassada, e pode ser considerado desobrigado de fazer o pagamento do débito que originou a suspensão do serviço, penalizando, por conseguinte, a empresa concessionária federal ou municipal com gastos de serviço já prestado, o que poderia ser cogitado como fator



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial, a exigir sua alteração pelo poder concedente (Lei n.º 8.987/1995, art. 9.º, §4.º). Ademais, a declaração de inconstitucionalidade da lei questionada não prejudicaria o direito, expresso na parte inicial do seu artigo 2.º, de o usuário acionar judicialmente a empresa concessionária por perdas e danos resultantes do corte no fornecimento de energia elétrica ou de água, tendo - se em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, inc. XXXV). ...”

Primando, pela boa técnica legislativa, o projeto ora analisado padece de inconstitucionalidade, uma vez que o processo legislativo fora deflagrado por pelo Poder Legislativo, violando, assim, o princípio da separação harmônica entre os Poderes, insculpido no art. 2.º da CRFB/88 e que corresponde a cláusula pétrea da Carta Magna.

O Município, na atual estrutura constitucional brasileira, e pelo menos desde a Constituição de 1946, não é mera corporação administrativa, com atribuições delegadas, mas sim entidade político-administrativa, “entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro”, 5.ª ed., p. 14), possuindo autonomia política, administrativa e financeira. Contudo, essa autonomia não é absoluta, mas, como ensina Sampaio Dória (“Curso de Direito Constitucional”, 3.ª ed., 1953, pp. 2/7), o Município tem “poder de determinação dentro de barreiras que não determina”. E dentre essas barreiras, por certo, circunscrevem-se os princípios constitucionais e os ditames da Lei Orgânica.

Ao exame da Constituição Federal, verifica-se que o Constituinte, ao tratar dos princípios fundamentais, fez inscrever, em seu art. 2.º, que: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



Merece destaque a decisão unânime do colendo Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul, nos autos da Representação n.º 589046697, ao acolher o voto do Relator, Des. Ruy Rosado de Aguiar Júnior, no que interessa para o deslinde desta ação, *in verbis*:

“A norma sobre a iniciativa exclusiva de projetos de lei se inclui no sistema regulamentador do equilíbrio entre os Poderes do Estado e está inserida no princípio da harmonia e independência dos Poderes (art. 2.º da Constituição da República). Logo, o preceito do art. 61, parágrafo 1.º, II, letra “c”, da Constituição da República, é uma disposição de caráter nacional e não meramente federal.

Se os Poderes da União e dos Estados (Legislativo, Executivo e Judiciário) e, se, na órbita municipal, os órgãos de caráter político (Legislativo e Executivo), devem ser harmônicos e independentes, parece inarredável que o modo pelo qual a Constituição da República dispõe sobre os freios e contrapesos deve servir de modelo e parâmetro para os demais níveis. Ao dizer que o legislador não pode, em certos casos, legislar sem a prévia provocação do Executivo ou do Judiciário, está a Constituição tocando ponto do maior significado na organização do poder estatal. Atribuir aos Estados e Municípios liberdades sem limites para modificar o paradigma nacional sobre o balanceamento entre os Poderes, parece constituir ofensa ao ordenamento jurídico nacional implantado pela Constituição da República, cujas linhas mestras devem ser obedecidas, entre elas incluindo o princípio da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



harmonia e independência dos Poderes, que se fundamenta no sistema de freios e contrapesos, ao qual pertence a relevante regra sobre a reserva de iniciativa do processo de elaboração de leis, tão ou mais forte que a existência do próprio veto.

Com isso não estou a dizer que todas as regras federais sobre o processo legislativo devam ser automaticamente recebidas pelas legislações inferiores, nem que o seu modelo sirva de parâmetro acabado para Estados e Municípios. A obediência deve-se restringir às regras que integram os princípios impostos pela Constituição da República.”

Na hipótese em exame, independentemente do mérito da inovação normativa, não resta dúvida de que a lei atacada padece de inconstitucionalidade formal, pois o Legislativo Municipal, ignorando as regras federais e municipais atributivas de competência ao Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, legislou a esse respeito através do presente projeto de lei.

É inquestionável, outrossim, que a matéria de que trata a lei em exame, em razão do princípio da independência e harmonia entre os, não poderia ter seu processo legislativo deflagrado pela Câmara de Vereadores.

A propósito, convém lembrar a sempre lúcida lição do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

“A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2.º)” (in “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 7.^a edição, p. 441)

E, mais adiante, complementa o emérito jurista:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



“Pode a Câmara, por deliberação do Plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (ob. cit., p. 440)

Ou seja, o Legislativo Municipal imiscuisse na seara do Executivo, violando o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Entende esta Procuradoria que o projeto de lei ora apresentado versa sobre matéria que está intrinsecamente a Administração Municipal. Desta forma, está o Legislativo usurpando funções do Executivo, imiscuindo-se em assuntos alheios.

Plenamente configurado o vício de iniciativa, é de se concluir pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, pois o Legislativo Municipal não observou regras que atribuem competência exclusiva ao Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, bem como da Legislação Federal.

Portanto, analisando pela ótica do princípio da simetria entre a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, este princípio que é de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da Federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica, ratificando assim os vícios já descritos conforme os dispositivos da Lei Orgânica, restando o Projeto com vícios de iniciativa que geram a inconstitucionalidade formal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e do Vice Prefeito



Assim sendo, resta claro que o Projeto de Lei n.º 054/2019, avançou para estabelecer-lhe competências, de sorte que usurpou competência do Poder Executivo e, por conseguinte, o princípio da independência dos Poderes.

QUANTO AO PRAZO PARA SANÇÃO OU VETO

Contudo, necessário se faz informar no que tange ao prazo para sanção ou veto conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Mangaratiba em seu art. 74, §1.º que prevê o prazo 15(quinze) dias úteis para a sanção ou veto do chefe do poder executivo.

Assim sendo, o prazo se iniciou em **05/11/2019 (terça-feira)** e seu **termo final será em 27/11/2019 (quarta-feira)**, portanto, até presente data, o Projeto de Lei é plenamente tempestivo para a sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo, sendo assim, não ocorrendo o fenômeno da sanção tácita.

CONCLUSÃO

Desta forma, entendendo pela inconstitucionalidade do presente projeto, tendo em vista ir de encontro com o disposto a Constituição Federal e a legislação vigente, **OPINO** no sentido de que seja realizado o **VETO** da integralidade do Projeto de Lei.

Com efeito, conforme solicitado submeto o presente ao Exmo. Sr. Prefeito para sua apreciação e considerações que achar necessárias.

Mangaratiba, 27 de novembro de 2019.

ALAN CAMPOS DA COSTA

Prefeito