



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 49/2020

Teresina (PI), 05 de março de 2020.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 56/2020

Autor: Ver. Edilberto (Dudu)

Ementa: “Dispõe sobre a proibição da cobrança de taxa de religação ou restabelecimento do serviço de água e energia elétrica no Município de Teresina, e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador Edilberto (Dudu) apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre a proibição da cobrança de taxa de religação ou restabelecimento do serviço de água e energia elétrica no Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa, o nobre edil afirma que entende que a cobrança de religação desses serviços é conduta abusiva, ilegal e imoral.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifei)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merece a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Preliminarmente é oportuno esclarecer que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103).

No caso em apreço, verifica-se que matéria concernente aos serviços públicos de fornecimento de energia elétrica é de competência privativa da União, bem como a atribuição de legislar sobre a temática é desse ente federativo, conforme se depreende da análise do art. 21, XII, alínea “b” e do art. 22, inciso IV, da CRFB/88, abaixo transcritos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; (grifo nosso)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (grifo nosso)

Desse modo, compete privativamente à União legislar sobre os serviços públicos de energia, podendo prestá-los diretamente ou mediante delegação. Nesse último caso, a União se mantém como titular dos mencionados serviços públicos, delegando apenas sua execução às empresas concessionárias, as quais são pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse sentido, não poderia uma lei municipal afetar a prestação de serviços públicos de titularidade da União explorados mediante delegação (na modalidade de concessão de serviço público) por particulares, como são o de distribuição de energia elétrica, devido à impossibilidade de interferência do Município nas relações jurídico-contratuais entre poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, os quais estabelecem, dentre outros, os direitos dos usuários, bem como a política tarifária.

Corroborava tal entendimento o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 3.729/SP, no qual fora declarada a inconstitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que legislava sobre energia elétrica, água e gás. Nesse sentido, segue a ementa do mencionado julgado:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a expressão “energia elétrica”, contida no caput do art. 1º da Lei nº 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário.

2. Este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes.

3. Violação aos arts. 21, XII, b, 22, IV, e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III da Constituição Federal. Inconstitucionalidade.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

O projeto de lei em referência, portanto, repercute na administração de serviços públicos que pertencem à União, no caso os de energia elétrica, o que implica dizer que invade competência federal (art. 22, inciso IV, CRFB/88), introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e concessionária, alterando, dessa forma as condições contratuais previstas na licitação exigida no caput do art. 175 da CRFB/88, o qual foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.987/2005 (“Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”).

Noutro giro, quanto à prestação do serviço público de saneamento (água e esgoto sanitário), ressalte-se que esse é de competência do Município, dentro de seu território.

Sobre o tema, tem-se o entendimento trazido por Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, senão vejamos:

As obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípua do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28 ed. São Paulo: Malheiros). (grifo nosso)

Impende salientar que tal competência decorre da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de seu art. 30, incisos I e V, que assim estabelece:

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; (grifo nosso)

Destarte, não se está diante da concessão da água, mas sim, de serviços públicos de água e saneamento básico, os quais constituem interesse local e cuja competência e, sobretudo, obrigação, são dos Municípios.

Quanto ao tema, destaca-se que compete ao Prefeito fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos, bem como permitir ou autorizar sua execução por terceiros, conforme se depreende da análise do art. 71, incisos XVIII e XXVII, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVIII – fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos, bem como daqueles explorados pelo próprio Município, conforme critérios estabelecidos na legislação municipal;

(...)

XXVII – permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Com efeito, o entendimento é de que, no que se refere à proibição da interrupção do fornecimento de água, representa uma ingerência na competência privativa do Poder Executivo, afrontando, desse modo, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88, uma vez que padece de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Quanto ao tema, importante destacar o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede da ADI nº 3.343/DF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 3.343/DF, Relator o



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 22.11.2011)

(...)

12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)

No entanto em nova guinada jurisprudencial, o STF proferiu o seguinte julgamento:

É constitucional lei estadual que proíbe que as empresas concessionárias façam o corte do fornecimento de água e luz por falta de pagamento, em determinados dias.

STF. Plenário. ADI 5961/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgado em 19/12/2018 (Info 928).

Sem olvidar as regras de competência constitucional indigitadas, a Corte concluiu que não há mácula ao Pacto Federativo com a proposta, exurgindo na hipótese, diante dos valores em apreço, uma primazia da proteção ao consumidor, atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade.

Entretanto, recentemente foi externado posicionamento divergente do STF, ao analisar a lei estadual que proíbe a cobrança de taxa de religação do serviço de energia, conforme se constata a seguir:

É inconstitucional lei estadual que proíba que as empresas concessionárias exijam taxa de religação no caso de suspensão (corte) de fornecimento de energia por inadimplemento. Lei nesse sentido: (a) invade a competência privativa da União para dispor sobre energia, violando, assim, o art. 22, IV, da CF/88; (b) interfere na prestação de serviço público federal (art. 21, XII, "b", da CF/88). STF. Plenário. ADI 5610/BA, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 8/8/2019 (Info 946)



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Nesse sentido, no caso em análise, qual seja proibição de taxa de religação do serviço de energia elétrica, é inviável invocar a competência concorrente para legislar sobre Direito do Consumidor sob o risco de burlar as competências privativas da União, visto que as questões relativas ao fornecimento de energia elétrica estão normatizados em legislação própria e se submetem ao controle da ANEEL.

Portanto, é inconstitucional a atuação do legislador estadual, de maneira restritiva, a pretexto de conferir maior proteção ao consumidor. Porquanto, o direito do consumidor, à mercê de abarcar competência concorrente dos Estados-membros, não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da integralidade do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obstam sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. S. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT