

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 245 /2016

Assunto: Projeto de Lei nº 135/2016 – Aatoria Vereador José Henrique Conti – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de as empresas concessionárias ou permissionárias de energia elétrica do Município realizarem alinhamento e retirada de fios inutilizados de postes e dá outras providências.”

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a obrigatoriedade de as empresas concessionárias ou permissionárias de energia elétrica do Município realizarem alinhamento e retirada de fios inutilizados de postes e dá outras providências” de autoria do Vereador José Henrique Conti.

Cumpr, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente a serviço público realizado por empresas concessionárias ou permissionárias.

PARECER JURÍDICO
PL Nº 135/2016

[Handwritten signature]
1



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Malgrado a intenção do legislador e presente reconhecida dignidade, a proposta normativa está eivada de inconstitucionalidade formal que impossibilita a sua transformação em lei.

Nesse diapasão, art. 61, §1º, "b" da Constituição Federal, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e seus órgãos, serviços públicos e pessoal da administração.

A Constituição Bandeirante preconiza:

"Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;"

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não tem sido outro, senão vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.824, DE 13 DE OUTUBRO DE 2015 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE PROÍBE AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS E PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO, RESPONSÁVEIS PELO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO, DE EFETUAREM A SUSPENSÃO OU INTERRUPTÃO DOS SERVIÇOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, POR FALTA DE PAGAMENTO - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 25, 47, II E XIV, 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PRECEDENTES - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

(...) Evidenciado está no artigo 47, II e XIV, da Constituição Estadual, que a direção, organização e o funcionamento da administração municipal são matérias da alçada reservada da Administração.

São oportunas as ponderações lançadas pelo culto Subprocurador Geral de Justiça, Nilo Spínola Salgado Filho:

"Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os poderes (art. 2º)

3



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município fica a cargo do chefe do Executivo, o que engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos e abrange, efetivamente, a concepção de programas e execução dos serviços públicos municipais de fornecimento de água e esgoto, como o da espécie em análise."

Neste sentido, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao proibir o Poder Público (por meio das empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público) de efetuar a suspensão ou interrupção do fornecimento de água tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Executivo, ofendendo as regras de competência legislativa e o princípio da separação e independência dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual).

Assim, a norma padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na medida em que cria verdadeiro ato de gestão, cujo exercício é inerente ao Prefeito Municipal e sob este aspecto, a norma impugnada viola o princípio da reserva de iniciativa.

O Poder Legislativo não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade do funcionamento dos serviços públicos. Fazendo-o, ofendeu o princípio da separação dos poderes (art. 5º, da Constituição Estadual).

Portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.824/2015 já seria cabível com base apenas no vício de iniciativa e na violação ao princípio da separação de poderes.

Mas este não é o único fundamento pelo qual, na espécie, a inconstitucionalidade da norma é reconhecida.

O artigo 25, da Carta Estadual, assim dispõe:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



“Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

A lei impugnada nitidamente representa renúncia de receita e um desequilíbrio econômico-financeiro, implicando indiretamente em aumento de despesa sem, porém, a indicação da fonte de custeio, o que se revela incompatível com a previsão constitucional. Em casos análogos este Colendo Órgão Especial já se posicionou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS N. 2.155/02 E 2.394/03, DO MUNICÍPIO DE UBATUBA. ESSAS LEIS VEDAM O CORTE DE ÁGUA, ENERGIA ELÉTRICA E TELEFONIA POR INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR E COMINA MULTA AOS INFRATORES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 37, 47, incisos II e XIV, e 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO AÇÃO PROCEDENTE.

A iniciativa de leis que criem ou aumentem despesas ou ainda renunciem a receita é de competência exclusiva do Prefeito. E o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade de medidas como as que ora são discutidas: vedação de corte no fornecimento de água, energia elétrica e telefonia por inadimplemento e cominação de multa aos infratores. Constatados o vício de iniciativa e a invasão de competência da Administração Pública pelo Poder Legislativo, padecem as leis em exame de inconstitucionalidade”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 167.992-0/5-00. Rel. Des. Roberto Vallim Bellocchi. J. 24.6.2009).

PARECER JURÍDICO
PL Nº 135/2016

5



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Destarte, violados os artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, ratifica-se a liminar concedida, devendo ser julgada a procedente a ação, para o efeito de declarar inconstitucional a Lei nº 11.824/15.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2235473-10.2015.8.26.0000)

Se não bastasse o projeto desatende a regra da repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios consagrada na Carta Federal, não podendo nem mesmo o Alcaide propor a matéria.

Isto porque, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL editou a Resolução nº 414/2010 que “estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada” a qual determina:

“Art. 218. A distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente.

§ 1º A transferência à pessoa jurídica de direito público competente deve ser realizada sem ônus, observados os procedimentos técnicos e contábeis para a transferência estabelecidos em resolução específica.

§ 2º Até que as instalações de iluminação pública sejam transferidas, devem ser observadas as seguintes condições:

- I - o ponto de entrega se situará no bulbo da lâmpada;*
- II – a distribuidora é responsável apenas pela execução e custeio dos serviços de operação e manutenção; e*
- III - a tarifa aplicável ao fornecimento de energia elétrica para iluminação pública é a tarifa B4b.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



§3º A distribuidora deve atender às solicitações da pessoa jurídica de direito público competente quanto ao estabelecimento de cronograma para transferência dos ativos, desde que observado o prazo limite de 31 de dezembro de 2014.

§ 4º Salvo hipótese prevista no § 3º, a distribuidora deve observar os seguintes prazos máximos:

I – até 14 de março de 2011: elaboração de plano de repasse às pessoas jurídicas de direito público competente dos ativos referidos no caput e das minutas dos aditivos aos respectivos contratos de fornecimento de energia elétrica em vigor;

II – até 1º de julho de 2012: encaminhamento da proposta da distribuidora à pessoa jurídica de direito público competente, com as respectivas minutas dos termos contratuais a serem firmados e com relatório detalhando o AIS, por município, e apresentando, se for o caso, o relatório que demonstre e comprove a constituição desses ativos com os Recursos Vinculados à Obrigações Vinculadas ao Serviço Público (Obrigações Especiais);

III – até 1º de março de 2013: encaminhamento à ANEEL do relatório conclusivo do resultado das negociações, por município, e o seu cronograma de implementação;

IV – até 1º de agosto de 2014: encaminhamento à ANEEL do relatório de acompanhamento da transferência de ativos, objeto das negociações, por município;

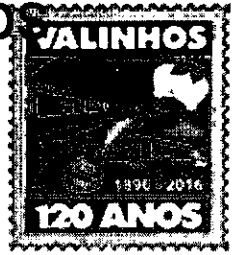
V – 31 de dezembro de 2014: conclusão da transferência dos ativos; e.

VI – até 1º de março de 2015: encaminhamento à ANEEL do relatório final de transferência dos ativos, por município.

§ 5º A partir da transferência dos ativos ou do vencimento do prazo definido no inciso V do § 4º, em cada município, aplica-se integralmente o disposto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



na Seção X do Capítulo II, não ensejando quaisquer pleitos compensatórios relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro, sem prejuízo das sanções cabíveis caso a transferência não tenha se realizado por motivos de responsabilidade da distribuidora.

§ 6º A distribuidora deve encaminhar a ANEEL, como parte da solicitação de anuência de transferência dos ativos de iluminação pública, por município, o termo de responsabilidade em que declara que o sistema de iluminação pública está em condições de operação e em conformidade com as normas e padrões disponibilizados pela distribuidora e pelos órgãos oficiais competentes, observado também o disposto no Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica acordado entre a distribuidora e o Poder Público Municipal, conforme Anexo da Resolução Normativa nº 587, de 10 de dezembro de 2013.

§ 7º A distribuidora deve atender às solicitações da pessoa jurídica de direito público competente acerca da entrega dos dados sobre o sistema de iluminação pública.”

Entretanto, o Município ingressou com ação ordinária nº 00000059320154036105, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, que visava afastar a aplicação do art. 218 da Resolução Normativa n. 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica e impedir a transferência do sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço em trâmite Juízo Federal da 3ª Vara de Campinas.

Após decisão denegatória do pedido de antecipação de tutela o Município interpôs o Agravo de Instrumento nº 0005433-38.2015.4.03.0000/SP o qual foi provido mediante o seguinte acórdão:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



"Acórdão 15238/2015

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 218 DA RESOLUÇÃO 414/2010. ANEEL. TRANSFERÊNCIA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA PARA O MUNICÍPIO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. RECURSO PROVIDO.

- A Lei nº 9.427/96, que instituiu a agência Nacional de Energia Elétrica, Aneel, disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e deu outras providências.

- Exercendo o poder de regulação da transmissão e distribuição de energia elétrica, a Aneel editou a Resolução Normativa nº 414/2010, posteriormente alterada pela Resolução Normativa nº 479/2012.

- Entretanto, o poder regulador, em especial no que tange a emissão de normas, deve obedecer a alguns critérios e procedimentos, não podendo uma agência reguladora simplesmente inovar na ordem jurídica, visto que também submetida ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF).

- Ao estabelecer a obrigação de o Município receber o sistema de iluminação registrado como Ativo Imobilizado em Serviço - AIS, a ANEEL ofende a norma inserta no art. 5º, II, da Carta Constitucional, a qual dispõe expressamente que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Inclusive, há disposição expressa no artigo 175 da Carta Constitucional estabelecendo a necessidade de a prestação de serviços públicos ser feita nos termos da lei.

- Dessa forma, a criação de obrigações à Municipalidade, determinando a transferência de bens públicos, restringindo direitos, impondo limites à atividade econômica da concessionária distribuidora de energia elétrica e até estabelecendo penalidades genéricas, somente pode se dar por força de

PARECER JURÍDICO
PL Nº 135/2016

9



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



lei, ainda mais quando a lei vigente apenas faculta ao ente a prestação do serviço.

- Entretanto, até o presente momento, nem a Constituição, nem a legislação ordinária impuseram ao Município a obrigatoriedade de prestar diretamente os serviços de iluminação pública, sendo inadmissível, portanto, que a Resolução Normativa em questão, por ser norma hierarquicamente inferior à lei, determine que a concessionária distribuidora de energia elétrica transfira o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço à Municipalidade, a qual ainda deverá arcar com todos os custos relativos aos reparos a serem realizados na rede de energia elétrica (troca de lâmpadas, luminárias, reatores, relês, entre outros, manutenção e ampliação da capacidade ou reforma de subestações já existentes), além da contratação de pessoal especializado para a realização do trabalho.

- Assim, ainda que venha a ocorrer uma diminuição na tarifa cobrada pelo fornecimento da iluminação pública, é certo que a medida acarretará acréscimo para a manutenção do sistema a ser custeado, diretamente, pelo Município, o qual, na hipótese de não possuir o valor a ser despendido para operar todo o sistema de iluminação pública, podendo sujeitar toda a população à interrupção do fornecimento de energia, causando prejuízos até mesmo irreversíveis.

- Recurso provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, dar provimento ao agravo de instrumento, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



São Paulo, 03 de dezembro de 2015.

MÔNICA NOBRE

Desembargadora Federal


De tal sorte que a prestação de serviços de iluminação pública no Município de Valinhos não incumbe à Prefeitura nos termos da decisão judicial mencionada, razão pela qual não cabe ao Município legislar a respeito do assunto sob pena de invasão de competência da União.

Nesse sentido, o projeto de lei encerra insuperável inconstitucionalidade, insanável mesmo pela sanção do Prefeito, considerando que, não é possível atender a comando de norma flagrantemente inconstitucional, por invasão de competência privativa da União.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de agosto de 2016.


Aline Cristine Padilha
Advogada

Revisado e de acordo:


Aparecida de Lourdes Teixeira
Advogada


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada

PARECER JURÍDICO
PL Nº 135/2016



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Segue o parecer DJ nº 243/2016; 244/2016; 246/2016 e 245/2016
diretamente ao Exmo Sr Presidente da Comissão de Justiça e Redação,
para o que for de seu entendimento.
Valinhos, 16/08/2016

Ana Cláudia Marante
Diretoria Jurídica