



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça da Paraíba
Des. Leandro dos Santos

Processo nº: 0804768-78.2019.8.15.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assuntos: [Processo Legislativo]

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAIBA, ESTADO DA PARAIBA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

REU: MUNICÍPIO DE ESPERANÇA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ESPERANÇA QUE PROÍBE CONCESSIONÁRIAS DE ÁGUA, SANEAMENTO E DE ENERGIA ELÉTRICA DE COBRAREM TARIFA DE RELIGAÇÃO. ILEGALIDADE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER CONCEDENTE. FIRMES PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INDEVIDA INTROMISSÃO NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO/FINANCEIRO DOS CONTRATOS. PROCEDÊNCIA.

Nossos Tribunais, inclusive, o Supremo Tribunal Federal, têm firme e consolidado entendimento de que afigura-se indevido que, por meio de Lei, o Ente local interfira em relação jurídico-contratual existente entre o Poder Público concedente (no caso o Estadual) e a concessionária de serviços públicos, sob pena de ofensa à Constituição Federal, bem como, à Constituição Estadual, em face da sua reprodução automática no Carta Constitucional da Paraíba.

Dessa forma, é evidente a inconstitucionalidade material da Lei atacada, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Estado da Paraíba e a Concessionárias sem que houvesse a previsão de outras fontes de custeio. Outrossim, não obstante as intenções do Legislador local pareçam ser boas, é evidente que o “benefício” concedido em vez de proteger, poderá acarretar prejuízo também para a população, pois o procedimento de religação dos fornecimentos dos serviços prestados pelas Concessionárias lhe acarretará custos adicionais que, para manter o já mencionado equilíbrio econômico-financeiro do contrato, serão repassados indiscriminadamente à coletividade na fixação da tarifa, causando algumas injustiças.



RELATÓRIO

O Governador do Estado da Paraíba propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, em face da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança/PB.

Argumenta, em primeiras linhas, que a aludida legislação municipal atacada está eivada de incompatibilidade vertical com o comando insculpido no artigo 22, IV da Constituição Federal, que dispõe que é competência privativa da União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiofusão.

Em face disso, sustenta que a Lei nº 326/2018 está em descompasso com a Constituição Federal, eis que o Município de Esperança não possui competência para legislar sobre tal matéria, sendo inconstitucional instituir a proibição de cobrança de religação por parte das empresas de distribuição de energia elétrica, água e saneamento no âmbito local.

Disse que a Lei atacada, igualmente, viola o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que exige a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Estado da Paraíba e as Concessionárias de Água e Energia Elétrica.

Por tudo isso, pugnou pela concessão da medida cautelar para determinar a suspensão da eficácia da expressão da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança. No mérito, pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da aludida Lei, ora impugnada.

Em cumprimento à determinação de Id. 3615630, a parte autora apresentou emenda à petição inicial, indicando que a Lei impugnada é incompatível com o art. 7º, art. 11, I e V, art. 30, XXIV e art. 179, todos da Constituição Estadual da Paraíba (Id. 4325510).

Em Sessão Plenária, a medida cautelar foi deferida para sobrestar a eficácia da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança/PB (Id. 4460516).

Apesar de devidamente notificados, o Prefeito e a Câmara de Vereadores do Município de Esperança não prestaram as informações (Id. 6784499)

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça opinou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança/PB (Id. 7149381).



É o relatório.

VOTO

A presente Ação foi ajuizada pelo Governador do Estado da Paraíba visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança Leia-se:

Art. 1º Fica proibida, no Município de Esperança, a cobrança pelas empresas de distribuição de energia elétrica e de serviços de abastecimentos de água e saneamento da taxa de religação de serviços às unidades consumidoras, nos termos da legislação específica, exceto quando a interrupção do serviço houver sido solicitada pelo usuário.

Art. 2º O descumprimento das disposições contidas nesta Lei acarretará a imposição de Sanções Administrativas previstas no Capítulo VIII, artigos de 55 a 60, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código do Consumidor).

Art. 3º A fiscalização desta lei, ficará a cargo do Procon.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Alegou o Requerente, que os referidos dispositivos são flagrantemente inconstitucionais por afrontarem os artigos art. 7º, art. 11, I e V, art. 30, XXIV e art. 179, todos da Constituição Estadual da Paraíba.

Art. 7º São reservadas ao Estado as competências que não sejam vedadas pela Constituição Federal.

Art. 11. 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;

Art. 30. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica e, também, ao seguinte:



XXIV - as obras, serviços, compras e alienações do Estado serão contratados de acordo com o estabelecido na legislação federal específica;

Art. 179. As atividades econômicas exploradas pelo Estado, através de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de outras atividades descentralizadas, estão sujeitas a regime jurídico próprio.

Nessa senda, antes de tudo, deve-se destacar que embora o legislador local tenha se valido do termo “taxa de religação”, é sabido que as empresas concessionárias que prestam esses serviços recebem, como remuneração, “tarifa” paga pelo usuário em razão da contraprestação.

Essa distinção se faz importante por que se houver clara vinculação do serviço com o desempenho de função do Estado, haverá “taxa”. Por outro lado, se houver desvinculação com o Estado, e não existir nenhum óbice para desempenho da atividade por parte de um ente particular, haverá “tarifa”.

Assim sendo, impossível a cobrança de taxas nas concessões, permissões, autorizações e parcerias público-privadas. A rigidez dos princípios constitucionais-tributários (legalidade, tipicidade, irretroatividade, anterioridade) invalidariam a flexibilidade hoje existente nas modernas formas de interação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista a satisfação das necessidades coletivas.

Portanto, ao contrário das taxas, as tarifas não são tributos. São a remuneração de serviços públicos objetos de delegação pelo Poder concedente.

A remuneração por tarifa dos serviços concedidos deriva justamente do fato de que os serviços públicos são fruíveis singularmente pelos administrados. Por essa razão, a tarifa devida em razão da prestação dos serviços de água, esgotamento sanitário e de energia elétrica onera exclusivamente o usuário na exata proporção do que sua parcela fruível representa de custos para o sistema.

Dito isso, fazendo-se a leitura da Lei atacada, percebe-se que ela pretende proibir, no âmbito do Município de Esperança/PB, a cobrança de “taxas” (tarifas) de religação dos serviços de água, saneamento e energia elétrica, desonerando os usuários locais de quaisquer valores devidos sob essa rubrica.

Sobre o tema, nossos Tribunais, inclusive, o Supremo Tribunal Federal, têm firme e consolidado entendimento de que afigura-se indevido que, por meio de Lei, o Ente local interfira em relação jurídico-contratual existente entre o Poder Público concedente (no caso o Estadual) e a concessionária de serviços públicos, sob pena de ofensa à Constituição Federal, bem como, à Constituição Estadual, em face da sua reprodução automática no Carta Constitucional da Paraíba. Veja-se:



Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. **DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2340, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013)**

EMENTA: 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. (ADI 3729, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02297-01 PP-00198 RDDP n. 50, 2007, p. 150-152)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA COBRAR TAXA DE RELIGAÇÃO. ILEGALIDADE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER CONCEDENTE (UNIÃO). **A disposição da Lei Municipal que proíbe a concessionária de energia elétrica cobrar TAXA DE RELIGAÇÃO NO CASO DE CORTE POR INADIMPLENTO, faz as vezes do poder concedente - a União - e legisla sobre matéria de competência privativa desta, incorrendo em flagrante inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 8º da Constituição Estadual, 21,XII "b" e 22 IV da Constituição Federal.** AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032020695, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 22/11/2010)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.401, DE 12-11-2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO CORTE DOS SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA NO MUNICÍPIO DE MAUÁ, POR MOTIVO DE INADIMPLÊNCIA DE SEUS CLIENTES, DAS 0H (ZERO) HORAS DE SEXTA-FEIRA ATÉ 8H (OITO) HORAS DA SEGUNDA-FEIRA SUBSEQUENTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. I. Usurpação de competência. Energia elétrica. Distribuição. Corte do fornecimento. Competência legislativa privativa da União. Art. 22, IV, da CF/88 e art. 172, § 5º, da Resolução Normativa nº 414, de 9-9-2010, com a redação dada pela Resolução Normativa nº 479, de 3-4-2012. Violação do princípio federativo e da separação de poderes. Inconstitucionalidade. Ocorrência. II. Usurpação de competência. Água potável. Corte do fornecimento. Competência privativa do Chefe do Executivo. Planejamento e organização do município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade. Reserva de administração. Violação do princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. Ocorrência. III. Violação aos princípios enunciados no art. 111 da CE/89. Inocorrência. Os limites ao corte de energia fixados não interferem com a eficiência do serviço público. IV. Criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexistência da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Ação procedente. (TJSP; ADI 2186179-47.2019.8.26.0000; Ac. 13080921; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Carlos Bueno; Julg. 13/11/2019; DJESP 25/11/2019; Pág. 2631);

Assim sendo, *mutatis mutandis*, é de se registrar que os Municípios, ao editarem suas normas, devem observar o que preceituam as Constituições Federal e Estadual e, também, as normas gerais estabelecidas pela União, sob pena de violarem normas de competência estabelecidas na Carta Federal.

Com efeito, é evidente a inconstitucionalidade material da Lei atacada, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Estado da Paraíba e a Concessionárias, sem que houvesse a previsão de outras fontes de custeio.

Outrossim, não obstante as intenções do Legislador local pareçam ser boas, é evidente que o “benefício” concedido em vez de proteger, poderá acarretar prejuízo também para a população, pois o procedimento de religação dos fornecimentos dos serviços prestados pelas Concessionárias lhe acarretará custos adicionais que, para manter o já mencionado equilíbrio econômico-financeiro do contrato, serão repassados indiscriminadamente à coletividade na fixação da tarifa, causando algumas injustiças.

Primeiro, onerando indevidamente a coletividade em razão do inadimplemento contratual de alguns usuários. Em segundo plano, mas não menos importante, comprometendo a higidez financeira das empresas concessionárias, mesmo que elas tenham agido com amparo legal e contratual, inviabilizando, até mesmo, eventuais investimentos na ampliação e cobertura dos serviços, restando clara a repercussão negativa perante a coletividade.



Não bastasse isso, a Lei ora impugnada estabelece a possibilidade de aplicação de sanções em caso de seu descumprimento, criando, afora da relação contratual estabelecida com o Poder concedente (Estado da Paraíba), mais uma hipótese de quebra do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias.

Isto posto, em harmonia com o parecer ministerial, **JULGO PROCEDENTE** a presente Ação para declarar, com efeito “ex tunc”, a inconstitucionalidade da Lei nº 326/2018, do Município de Esperança/PB.

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos - Presidente. **Relator: Excelentíssimo Senhor Desembargador Leandro dos Santos.** Participaram ainda do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores José Aurélio da Cruz, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, Ricardo Vital de Almeida, Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, Saulo Henriques de Sá e Benevides, Marcos Cavalcanti de Albuquerque, Joás de Brito Pereira Filho – votou em 15-09-2020, Arnóbio Alves Teodósio, Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (Corregedor-Geral de Justiça), João Benedito da Silva, João Alves da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e Maria das Graças Morais Guedes. Impedidos os Exmos. Srs. Doutores Inácio Jário Queiroz de Albuquerque (*Juiz convocado para substituir o Des. José Ricardo Porto*) e Carlos Eduardo Leite Lisboa (*Juiz convocado para substituir o Des. Carlos Martins Beltrão Filho*).

Acompanhou a sessão virtual o Excelentíssimo Senhor Doutor Alcides Orlando de Moura Jansen, Subprocurador-Geral de Justiça, em substituição ao Excelentíssimo Senhor Doutor Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho, Procurador-Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, Sessão Virtual do Tribunal Pleno, em João Pessoa, iniciada em 14 de setembro e encerrada em 21 de setembro de 2020.

Desembargador LEANDRO DOS SANTOS

Relator

