



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 141

PROJETO DE LEI Nº 12.245

PROCESSO Nº 77.718

De autoria do Vereador **ROMILDO ANTONIO DA SILVA**, o presente projeto de lei veda corte de fornecimento de água por inadimplência, nos períodos que especifica.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade.

DA ILEGALIDADE

O projeto de lei em exame, em nosso sentir, não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII, X confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas **envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.**

Mesmo considerando os elevados propósitos que inspiraram o Vereador, autor do projeto, a iniciativa é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente o disposto nos arts. 5.º, 47, II e XIV, e 144, que estabelecem:

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

(...)

Art. 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;



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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

(...)

Art. 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.”

Ademais, no Município, como ente político, funções de governo, imputam ao Executivo a incumbência da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que no Legislativo cabe a 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. 2.º), teorizado por Montesquieu (idealizado por Aristóteles), e que visa impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

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

Dessa forma, o presente projeto é ilegal por dispor sobre a forma de execução de atividades de órgãos públicos municipais. A iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, vez que busca a disciplinar atos que são próprios da função executiva.

Com efeito, a iniciativa do processo legislativo em relação ao funcionamento de serviços públicos é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho *“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”* (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Por esse motivo, a Constituição Estadual, repete o disposto no artigo 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, conferindo ao Governador do Estado (e ao Prefeito, *in casu*, por simetria) a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do artigo 144, da Constituição do Estado, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais são do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *op. cit.*, pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se *“a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais.*



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Em casos semelhantes, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

Em matéria similar, este Colendo Órgão Especial assim se pronunciou:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 3.274/11, do Município de Tietê - Proibição de corte do fornecimento de energia elétrica, água, gás e telefone por inadimplência do consumidor nos dias que antecederem sábados, domingos e feriados - Organização de serviço público de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo - Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes Declaração de inconstitucionalidade do diploma normativo por ofensa aos artigos 5º, 47, II, e 144 da Carta Paulista - Procedência.” (Adin 0158883-31.2012.8.26.0000 – j. em 27 de fevereiro de 2013, Rel. Des. Alves Bevilacqua)



DA TEMÁTICA TRATADA NO PROJETO:

Pelo que contido anteriormente, o projeto de lei padece de vício de constitucionalidade formal haja vista que se refere ao serviço municipal de água, portanto, não poderia ter sido apresentado por representante do Poder Legislativo.

Porém, é de se observar que, materialmente, o E, Superior Tribunal de Justiça, possui entendimento pacificado em relação ao tema, no sentido de permitir o corte de água de usuário inadimplente:

*Processo: AgRg no AREsp 412822 RJ
2013/0349326-0*

Orgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA

Publicação: DJe 25/11/2013

Julgamento: 19 de Novembro de 2013

Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Ementa

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO SEM PRÉVIO AVISO. IMPOSSIBILIDADE. DANOS MORAIS. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE. SÚMULA 227/STJ. ANÁLISE DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se conhece da violação ao art. 535 do CPC, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação dos pontos efetivamente omissos, contraditórios ou obscuros. Incide, no caso, a Súmula 284/STF, por analogia.

2. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser devido o corte no fornecimento de água, após prévio aviso, ante a inadimplência de conta atual do usuário. Entretanto, na espécie, não houve o prévio aviso, segundo consignado no acórdão



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

recorrido, motivo pelo qual o corte se deu de forma ilegal. Registre-se que para averiguar a existência de prévia comunicação feita pela concessionária, há necessidade de revolvimento de matéria probatória, o que é vedado nesta seara recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

3. Segundo entendimento desta Corte, a pessoa jurídica pode sofrer dano moral, nos termos da Súmula 227/STJ, desde que haja ofensa à sua honra objetiva. In casu, o Tribunal de origem concluiu, com base nas provas dos autos, que houve ofensa à honra objetiva da recorrida, uma vez que a credibilidade da empresa ficou "arranhada" diante de seus parceiros comerciais. Assim, para alterar tal entendimento, necessário o revolvimento do suporte fático-probatório dos autos, providência essa vedada em razão do disposto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.
(grifo nosso)

Segundo o E. STJ a interrupção dos serviços, nos caso de inadimplência, está em consonância com o art. 6º, § 3º, "II" da Lei Federal 8987\95 não caracterizando descontinuidade do serviço de concessão ou permissão (que se refere a usuário adimplente)

Em consonância com o entendimento pretoriano, o Decreto federal nº 7.217/10, que regulamenta a Lei nº 11.445/07, em seu art. 17, § 1º, inciso II, também trata do tema ao dispor que "(...) os serviços de abastecimento de água, além das hipóteses previstas no caput, poderão ser interrompidos pelo prestador, após aviso ao usuário, com comprovação do recebimento e antecedência mínima de trinta dias da data prevista para a suspensão, nos seguintes casos: II – inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço de abastecimento de água".



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Assim sendo, eventual regulação do tema, no âmbito municipal, deve obediência às normas gerais postas na legislação federal nacional, o que se coloca *ad argumentandum tantum*.


Em suma: o projeto é inconstitucional (artigos 5º, 47 e 144, da CE) e ilegal (46, IV e 72, II e IV, da LOM).


Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva somente da Comissão de Justiça e Redação.


QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput", L.O.M.).


S.m.e.

Jundiaí, 02 de maio de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito


Júlia Arruda
Estagiária de Direito