

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0059997-45.2019.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. Lei nº 5.619/2019, a qual impede as empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás, de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança, através de cálculo por média, no âmbito do Município de Volta Redonda, e dá outras providências. Lei municipal ora impugnada que interfere diretamente nas regras previstas em contrato de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água, luz e gás, ao dispor sobre valores e forma de cobrança, além dos direitos e deveres dos respectivos fornecedores e consumidores, tendo a Câmara Municipal disciplinado matéria relativa à proteção do consumidor, que compete concorrentemente à União e aos Estados-membros, acabando também por invadir tema de competência exclusiva da União e do Estado, no que tange à concessão dos serviços de fornecimento de energia elétrica e gás, de modo a caracterizar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa, e também por vício de iniciativa, em relação ao Poder Executivo Municipal, quanto ao serviço concedido de água e esgoto. Lei questionada que busca inaugurar uma regulamentação paralela e diretamente contraposta ao CDC e à Lei Federal nº 8.987/95, tendo a Câmara Municipal nitidamente extrapolado a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, ao interferir nos contrato de concessão dos aludidos serviços públicos, inclusive firmados por outros entes da federação, invadindo a competência privativa da

União, do Estado do Rio de Janeiro e do Chefe do Poder Executivo Municipal, para dispor sobre a matéria prevista nos artigos 7º; 72; 74, V e VIII; 112, §1º, II, “d” e §2º; e 145, VI, “a”, todos da CERJ, e nos arts. 21, XII, “b”; 22, IV; 24, V e VIII; e 25, §2º, da CF/88, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa e de iniciativa, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material insanável. Precedentes do E. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade acolhida para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.619/2019, com efeitos *ex tunc*. Voto vencido”

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **0059997-45.2019.8.19.0000**, em que é representante o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA** e representado a **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.619/2019, com efeitos *ex tunc*, nos termos do voto do Relator, vencido o Desembargador Nagib Slaibi Filho.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0059997-45.2019.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

RELATÓRIO E VOTO.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar, proposta pelo **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.619, de 20.08.2019, de iniciativa de parlamentar municipal, a qual impede as empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás, de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança, através de cálculo por média, no âmbito do Município de Volta Redonda, e dá outras providências.

Aduz o representante (fls. 2/7) ter a Lei nº 5.619/2019, de iniciativa da Casa Legislativa, extrapolado a competência legislativa exclusiva do Poder Executivo, no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos, em violação ao art. 24, V e VIII, da CRFB.

Destaca visar a divisão de competências estabelecida tanto pela Constituição Federal, quanto pela Constituição Estadual, concretizar o princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação e Independência entre os Poderes, descrito no art. 7º e 145, VI, da CERJ e no art. 2º da CRFB.

Argumenta que a não observância da exclusividade da iniciativa legislativa torna o diploma impugnado eivado de inconstitucionalidade, diante do vício de iniciativa, e, ainda, por violação ao princípio constitucional da separação de poderes.

Entende estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a ensejar a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 5.619/2019.

Invoca julgados que entende favoráveis à tese sustentada, e pede, por fim, o deferimento da medida cautelar pleiteada, para suspender a Lei nº 5.619/2019, e no mérito, pela procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade total da referida Lei.

A suspensão cautelar foi concedida a fls. 13/18, sendo ratificada pelo E. Órgão Especial desta E. Corte, a fls. 30/37.

A Câmara Municipal prestou informações a fls. 61/67, pugnando pela improcedência do pedido.

A Procuradoria Geral do Município reiterou, a fls. 97, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.619/2019.

A Procuradoria Geral do Estado pugnou, a fls. 99/104, pela procedência da representação.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido, acolhendo-se a presente representação de inconstitucionalidade.

É O RELATÓRIO.

VOTO.

Assiste razão ao representante.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é o instrumento necessário e adequado à invalidação, pelo Tribunal de Justiça Estadual, da norma municipal eivada de vício de inconstitucionalidade formal e material em face da Constituição Estadual.

A Lei Municipal nº 5.619/2019, a qual é oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo, ora impugnada, impede as empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás, de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança, através de cálculo por média, no âmbito

do Município de Volta Redonda, além de dispor sobre direitos e deveres das empresas e consumidores, *in verbis*:

"Art. 1º As empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás no âmbito do Município de Volta Redonda ficam impedidas de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança através de cálculo por média.

Parágrafo único. Consideram-se imóveis para fins desta Lei estabelecimentos comerciais, residenciais e entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 2º As empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás só poderão efetuar cálculos através da leitura dos aparelhos medidores de aferição de consumo, quais sejam, relógio e/ou hidrômetros, sendo estes especialmente inspecionados pelos órgãos de metrologia competentes.

Art. 3º Nos casos de aquisição do primeiro aparelho medidor, os valores destes equipamentos serão cobrados uma única vez diretamente na conta dos consumidores conforme tabela já existente.

Art. 4º A troca e o conserto dos aparelhos medidores serão de responsabilidade das concessionárias, não recaindo ao consumidor quaisquer ônus para o pagamento dos serviços.

Art. 5º Ficam proibidas quaisquer tipos de cobranças retroativas, desde que não se comprovem irregularidades causadas pelo consumidor, decorrentes de adulteração no equipamento de medição, sendo para tanto devidamente atestado por perito idôneo e imparcial.

Parágrafo único. Em casos de problemas informados pelo próprio consumidor, não sendo ele responsável por erro ou defeito de equipamentos de medição, também fica proibida a cobrança de qualquer tipo, uma vez que o defeito foi constatado e informado à concessionária, demonstrado a boa-fé em ter o equipamento funcionamento corretamente.

Art. 6º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, multa de 200 UFIR, devendo ser revertida para o financiamento de projetos sociais do governo.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Nesse diapasão, observa-se que a Lei nº 5.619/2019 interfere diretamente nas regras previstas em contrato de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água, luz e gás, ao dispor sobre valores e forma de cobrança, além dos direitos e deveres dos respectivos fornecedores e consumidores, tendo a Câmara Municipal disciplinado matéria relativa à proteção do consumidor, que compete concorrentemente à União e aos Estados-membros, acabando também por invadir tema de competência exclusiva da União e do Estado, no que tange à concessão dos serviços de fornecimento de energia elétrica e gás, de modo a caracterizar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa, e também por vício de iniciativa, em relação ao Poder Executivo Municipal, quanto ao serviço concedido de água e esgoto.

Com efeito, na via concentrada de controle da constitucionalidade das leis municipais, o paradigma de contraste é a Constituição do respectivo estado-membro, ocorrendo vício de iniciativa sempre que houver intromissão do Poder Legislativo na definição da estrutura e das atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo.

Nesse diapasão, dispõem os arts. 7º; 112, §1º, II, “d” e §2º; e 145, VI, “a”, todos da CERJ, que:

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário;

(...)

Art. 112 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

§2º - Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. *grifos nossos*

(...)

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - *dispor, mediante decreto, sobre:*

a) *organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Consoante o disposto no artigo 112, §1º, II, “*d*”, da CERJ, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de leis que envolvam a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo, estabelecendo, ainda, o artigo 145, VI, “*a*”, da CERJ, competir ao Chefe do Executivo, dentre outras atribuições, “*dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*”.

Dessa forma, resta inequívoca, na hipótese dos autos, a ingerência indevida do Poder Legislativo Municipal na Administração local, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes, em vulneração ao artigo 7º da mesma Carta Estadual, ao interferir na organização administrativa de órgãos municipais e entes vinculados à administração pública, conforme estabelece o aludido artigo 145, VI, “*a*”, da CERJ, pois a política tarifária de tais serviços é estabelecida pelo Poder Executivo, segundo as regras do contrato firmado com as concessionárias do serviço público, pelo que o cumprimento da lei ora questionada irá inequivocamente acarretar relevantes impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, e, por consequência, impondo ao Poder Executivo a revisão dos contratos firmados, e inevitável revisão da política tarifária, inclusive, com provável aporte de recursos financeiros para subsidiar a elevação dos custos, conforme previsto no art. 9º da Lei Federal nº 8.987/95, ou seja, impondo ao poder Executivo municipal a assunção de obrigações e atribuições, com a consequente criação de despesas, e sem sequer declinar a fonte de custeio, com inegáveis reflexos em suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade formal e insanável.

De seu turno, vale destacar não se desconhecer a legitimidade constitucional do município de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (art. 30, I, CF), ou de “*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, V, da CF).

Contudo, tem-se que os arts. 14 e 18 da Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) já dispõem sobre a relação de responsabilidade entre os fornecedores de serviços, no que se incluem os serviços de água, luz e gás, objeto da Lei nº 5.619/2019, bem como estar o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos regulado na Lei nº 8.987/95, não se vislumbrando, outrossim, a existência de qualquer peculiaridade local de modo a afastar a incidência da norma geral prevista nas legislações supra referidas sobre o tema.

Ademais, não pode o ente municipal elaborar leis estabelecendo normas permissivas de interferência nas relações jurídico-contratuais firmadas entre o Poder concedente, no caso o federal ou estadual, e as empresas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica e gás, por se tratar de serviço público atribuído à outra pessoa política, além de não poder interferir em matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, no que tange ao serviço de água e esgoto.

Nesse sentido, dispõe o art. 74, V e VIII, da CERJ, o qual reproduz o art. 24, V e VIII, da CF/88, ser concorrente, entre a União e o Estado, a competência para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, *in verbis*:

"Art. 74 - Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;"

Estabelecem, ainda, os arts. 21, XII, "b" e 22, IV, da CF, competir à União, privativamente, explorar e legislar sobre o serviço de energia elétrica:

"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;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;"

Por sua vez, o art. 25, §2º, da CF, estabelece incumbir aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, sendo que o art. 72 da CERJ prevê que o Estado pode exercer todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, dispondo ainda em seu §2º, que lhe incumbe explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei:

"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação."

"Art. 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.

(...)

§2º Cabe ao Estado explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei."

Por sua vez, estabelece o artigo 112, §2º, da CERJ, que "*não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio*", de modo a caracterizar também a existência de inconstitucionalidade material da aludida norma.

Dessa forma, constata-se que a Lei nº 5.619/2019 busca inaugurar uma regulamentação paralela e diretamente contraposta ao CDC e à Lei Federal nº 8.987/95, tendo a Câmara Municipal nitidamente extrapolado a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, ao interferir nos contrato de concessão dos aludidos serviços públicos, inclusive firmados por outros entes da federação, invadindo a competência privativa da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Chefe do Poder Executivo Municipal, para dispor sobre a matéria prevista nos artigos 7º;

72, §2º; 74, V e VIII; 112, §1º, II, “d” e §2º; e 145, VI, “a”, todos da CERJ, e nos arts. 21, XII, “b”; 22, IV; 24, V e VIII; e 25, §2º, da CF/88, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa e de iniciativa, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material insanável.

No mesmo sentido, os arestos deste E. Órgão Especial, ora colacionados:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 6.361/2018 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE "SOBRE COBRANÇAS POR ESTIMATIVA DAS CONCESSIONÁRIAS FORNECEDORAS DE ÁGUA, LUZ, GÁS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - ALEGAÇÕES DE VÍCIO DE INICIATIVA, DE INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA POLÍTICA TARIFÁRIA E DE GERAÇÃO DE IMPACTOS NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - PEDIDO DE LIMINAR PARA SUSTAR IMEDIATAMENTE A VIGÊNCIA DA NORMA. A lei municipal em foco estabelece a imediata cessação da cobrança por estimativa praticada pelas concessionárias de água, luz e gás, além de atribuir às prestadoras o ônus de trocar e de reparar os medidores. Essa previsão, aparentemente, é capaz de impactar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a ensejar a revisão e o aumento do valor das respectivas tarifas, exigindo, ainda, o aporte de recursos para subsidiar a elevação dos custos sem previsão orçamentária de fonte de custeio - o que conduz a uma intervenção, ainda que reflexa, na política tarifária. Demais, há também vício aparente de iniciativa, eis que a matéria da lei seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Indícios colhidos em sede de cognição sumária parecem expor afrontas aos artigos 72, §2º, 112, §1º, II, "d", e 209, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Presentes o *fumus boni iuris* configurado e o *periculum in mora*, em especial pela previsão da lei de produção imediata de efeitos. Concessão da medida liminar.”

(ADI 0016601-18.2019.8.19.0000, Rel. Des. Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo, Órgão Especial, Julgamento: 17/06/2019)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR. Lei municipal nº 3.661, de 21 de agosto de 2018, do Município de Itaguaí, que dispõe "a respeito das cobranças por estimativa das concessionárias de serviços de água, luz e gás", no âmbito local. Presentes o fumes boni iuris e o periculum in mora, na medida em que, em juízo de cognição sumária, referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, apta a produzir efeitos desde a sua publicação, desafiaria vício formal de inconstitucionalidade. A norma municipal estabeleceu vedação imediata de cobrança por estimativa, bem como atribuiu às Concessionárias os ônus decorrentes de troca e reparo de medidores, o que produz impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a ensejar revisão e aumento do valor das respectivas tarifas e aporte de recursos financeiros para subsidiar tal elevação de custos sem previsão orçamentária de fonte de custeio, o que traduz intervenção reflexa na política tarifária, violando os artigos art. 112, § 1º, II, "d", e 209, II, da Constituição Estadual: (a) "são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública"; (b) "leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão as diretrizes orçamentárias". Urgência da suspensão da eficácia da lei impugnada (REGITJRJ, art. 105, § 2º). Precedentes. Deferimento da liminar."

(ADI 0016601-18.2019.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres Pereira Júnior, Órgão Especial, Julgamento: 06/05/2019)

"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4446/2016. MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE O CORTE DO FORNECIMENTO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA, ESGOTO E ENERGIA ELÉTRICA AOS MUNICÍPIOS E USUÁRIOS DE NOVA FRIBURGO QUE DEMONSTRAREM INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA O PAGAMENTO DAS CONTAS MENSIS E/OU REQUISITAR OS SERVIÇOS PARA MANTER EM FUNCIONAMENTO OS EQUIPAMENTOS ESSENCIAIS À MANUTENÇÃO DA SAÚDE E DA VIDA HUMANA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. 1. Vício formal de iniciativa. Invasão da competência privativa do

Chefe do Poder Executivo municipal. Interferência parlamentar na organização administrativa de órgãos municipais e entes vinculados à administração pública, pois a política tarifária dos serviços essenciais de água e esgoto é estabelecida pelo Poder Executivo segundo as regras do contrato firmado com as concessionárias do serviço público. Afronta ao artigo 145, VI, alínea *ca*, da Constituição Estadual. 2. Vício formal de competência. A Lei Municipal nº 4449/2016, ao tratar de tema afeto à proteção ao direito do consumidor, mormente no que diz respeito ao serviço de fornecimento de energia elétrica, invade a competência legislativa concorrente da União e dos Estados, nos termos previstos pelo artigo 74, V e VIII da Constituição Estadual. Inexistência de peculiaridades dos consumidores do Município de Nova Friburgo a autorizar a atividade legislativa local prevista no artigo 358, inciso I, da Constituição Estadual. Ausência de interesse local. 3. Inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 4449/2016. Violação ao artigo 112, §2º da Constituição Estadual, o qual prevê que não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. A lei em discussão, além de acarretar desequilíbrio financeiro no contrato de concessão, não previu a referida fonte de custeio para que o poder público possa suportar o ônus decorrente do desajuste entre o valor da tarifa e a prestação adequada do serviço (art. 9º, §4º, da Lei de Concessões). 4. Declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4449/2016, com eficácia *ex tunc*, por afronta aos artigos 145, inciso VI, alínea *ca*, 74, incisos V e VIII, e art. 112, §2º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 5. Procedência da Representação de Inconstitucionalidade, por vícios formal e material." (ADI 0049586-11.2017.8.19.0000, Rel. Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo, Órgão Especial, Julgamento: 20/08/2018)

Ademais, como bem assinalou o d. Procurador de Justiça a fls. 110/114, *in verbis*:

"Como de conhecimento, não obstante a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal, como Entes da República Federativa

do Brasil, tal autonomia não se confunde com soberania absoluta. Assim, o Município não tem liberdade legislativa geral e irrestrita, devendo respeito ao princípio da simetria, o qual exige que as normas municipais se amoldem às diretrizes estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual.

Partindo de tal premissa, observamos que a Lei municipal em tela, no que toca ao serviço relativo ao gás canalizado, versa sobre matéria inserida na competência legislativa do Estado, razão pela qual o diploma legal impugnado viola o artigo 72, § 2º da Constituição Estadual, reprodução obrigatória do artigo 25, §2º, da Constituição Federal.

Na mesma toada, no que tange ao serviço público de energia elétrica, a Lei Municipal nº 5.619/2019 também padece de insanável vício de inconstitucionalidade, pois invade seara de competência legislativa privativa da União (artigo 21, inciso XII, alínea "b" e artigo 22, inciso IV da Constituição Federal).

Logo, como se constata, o artigo 21, XII, alínea "b" da Carta Política incumbe à União a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, de serviços e instalações de energia elétrica, ao passo que o art. 72, § 2º, da Constituição Estadual, reprodução do artigo 25, §2º, da Constituição Federal, enuncia que cabe ao Estado explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei.

Verifica-se, assim, em relação à Lei Municipal nº 5.619/2019, a usurpação de competência para legislar tanto do Estado, como da União Federal, o que implica em violação a norma de reprodução obrigatória, incorporada ao ordenamento estadual.

Neste ponto, importante observar, como bem consignado no v. acórdão de fls. 30/37, que a legislação em tela interfere diretamente nas regras previstas em contrato de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água, luz e gás ao dispor sobre valores e forma de cobrança, além de também interferir em seara afeta aos direitos e deveres dos respectivos fornecedores e consumidores.

Vale dizer, o diploma em tela também versa sobre relação de consumo, que é matéria inserida na competência legislativa concorrente entre a União e os Estados a teor do artigo 24, incisos V e VIII da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória incorporada ao ordenamento constitucional estadual em razão do artigo 74, inciso V da Carta Fluminense.

Sobre a utilização de norma de reprodução obrigatória, como parâmetro de controle de constitucionalidade estadual, o E. Supremo Tribunal Federal fixou tese, em sede de Repercussão Geral, conforme publicado no Informativo nº 852, de 1 a 3 de fevereiro de 2017, *verbis*:

'Direito Constitucional - Controle de Constitucionalidade
ADI estadual e subsídio - (...)

Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. O art. 39, §4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário. Com base nas teses acima fixadas, o Plenário, em conclusão e por maioria, deu parcial provimento a recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido na parte em que declarava a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei 1.929/2008 do Município de Alecrim/RS (...). Entretanto, o Colegiado manteve a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º (...) — v. Informativo 813. (...) (RE 650898/RS, Rel. orig. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 01/02/2017)"
(sem grifo no original)

Ademais, não há dúvida de que o tema, objeto da legislação analisada, decididamente escapa à competência legislativa do Município, já que não se constata nenhum aspecto ligado a interesse eminentemente local, na forma do artigo 358, inciso I da Constituição Estadual. Não se vislumbra, tampouco, na espécie, qualquer suplementação válida da legislação federal ou estadual, segundo a dicção do artigo 358, inciso II, da mesma Constituição.

Neste ponto, importante lembrar mais uma vez que a competência legislativa do Município se restringe a assuntos de interesse predominantemente local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual (artigo 358, incisos I e II da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

Sobre o tema convém aqui transcrever os ensinamentos de Fernanda Dias Menezes de Almeida, que em sua obra "Competências na Constituição de 1988", editora Atlas, 6ª edição, página 97 e seguintes, aduz que:

'Afastando-se, em parte, da técnica tradicional, a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município. Foi mantida, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre os assuntos de interesse local (art. 30 I). Todavia, o Constituinte optou - e aqui está a diferença em relação à técnica anterior - por discriminar também certas competências municipais exclusivas em alguns dos incisos do artigo 30 e em outros dispositivos constitucionais.

Destarte, pode-se dizer das competências reservadas dos Municípios, que parte delas foi enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, para cuja identificação o vetor sempre será o interesse local. Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse 'interesse local', que aparece na Constituição substituindo o 'peculiar interesse' municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.'

Ocorre que o conteúdo da Lei nº 5.619/2019, do Município de Volta Redonda, extrapola o interesse predominantemente local, não se tratando, tampouco, de hipótese em que é cabível a suplementação da

legislação geral federal, em afronta ao artigo 358, incisos I e II da Constituição Estadual.

Como é cediço, os Estados e Municípios devem observar, na elaboração das leis, no que diz respeito à competência legislativa, os ditames estabelecidos na Carta Magna, sob pena de afronta ao princípio constitucional da Separação e Independência dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal e artigo 7º da Constituição Estadual).

A simetria entre os modelos federal, estadual e municipal de repartição de competências é questão recorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem entendimento bastante restrito sobre a autonomia dos Entes da Federação, em especial quando se trata de legislar sobre matérias que interfiram no Princípio da Separação dos Poderes, que, lamentavelmente, restou diretamente violado pela disciplina da legislação impugnada através da presente.

Assim, diante de todo o acima aduzido, a conclusão que se impõe é no sentido da inconstitucionalidade da Lei nº 5.619, de 20 de agosto de 2019, do Município de Volta Redonda."

Dessa forma, há flagrante vício formal de competência legislativa no que tange à Lei nº 5.619/2019, que a contamina por inteiro, por vulnerar os artigos 7º; 72, §2º; 74, V e VIII; 112, §1º, II, "d"; e 145, VI, "a", todos da CERJ, e os artigos. 22, IV e 24, V e VIII, da CF/88, e também vício material, por violar os artigos. 21, XII, "b"; e 25, §2º, da CF/88, e 112, §2º, da CERJ, cuja inconstitucionalidade é de ser reconhecida, com efeitos *ex tunc*.

EM FACE DO EXPOSTO, o meu voto é no sentido de julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.619/2019, com efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**