



Parecer n.º 166/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 32/2020 que “Dispõe sobre a proibição da cobrança de valores decorrentes da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) na mesma conta, fatura ou boleto bancário, no qual se remunere o serviço (luz e água), além da vedação do corte de serviço público por suposta fraude no medidor, apurada unilateralmente, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Sebastião Rezende.

Relator (a): Deputado (a)

Moacir Rumi

I – Relatório

A presente propositura foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 04/02/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 26/05/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 16/06/2021, tudo conforme as fls. 02, 13v e 14/v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 32/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, dentro prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura “Dispõe sobre a proibição da cobrança de valores decorrentes da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) na mesma conta, fatura ou boleto bancário, no qual se remunere o serviço (luz e água), além da vedação do corte de serviço público por suposta fraude no medidor, apurada unilateralmente, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

“O presente projeto de lei tem por objeto dispor sobre a proibição da cobrança de valores decorrentes da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) na mesma conta, fatura ou boleto bancário, no qual se remunere o serviço (luz e água), além da vedação do corte de serviço público por suposta fraude no medidor, apurada unilateralmente, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Destarte, podemos afirmar que é de suma importância resguardar o direito dos usuários de serviços públicos, assegurando o contraditório e da ampla defesa,

[Handwritten signature]



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



principalmente no que se refere ao acesso a bens de primeira necessidade, como energia elétrica e água, conforme preceitua a nossa Carta Constitucional.

Nesse sentido, conforme se verifica nos inúmeros casos em nosso Estado, inclusive em ações em sede dos Juizados Especiais Cíveis, quando há a lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI), por vezes, não se oportuniza a defesa da suposta fraude ocorrida no medidor e ainda há a cobrança de valores decorrentes do termo junto ao valor dos serviços prestados, forçando uma quitação do que fora apurado no termo e deixando muito usuários impossibilitados de quitar a dívida.

Importante mencionar ainda os casuísmos de corte na prestação de serviços logo após o preenchimento do termo, sem que a prestadora realize um processo administrativo para a valoração da suposta fraude, conforme determinação legal, melhor doutrina e jurisprudência.

Vejam os como vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça – STJ, que é assente ao dizer que é vedado o corte de serviço público por suposta fraude no medidor, em respeito ao contraditório e a ampla defesa, in verbis:(...)11. No caso, conforme consignado pela Corte de origem, trata-se de hipótese de cobrança de débito, decorrente de suposta fraude no medidor de consumo, constatada através de inspeção unilateral, efetivada pela concessionária fornecedora. 111. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é ilegal o corte no fornecimento de serviço público essencial, se o débito for ocasionado por suposta fraude no aparelho medidor, que foi apurada unilateralmente, pela concessionária. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 412.849/RJ, ReI. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/12/2013; AgRg no AREsp 391.667/RJ, ReI. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/11/2013; AgRg no AREsp 357.553/PE, ReI. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/11/2014).

Nesse contexto, o objetivo da presente propositura é permitir o pagamento da fatura mensal quando o consumidor contestar a multa, o que não é possível quando os dois valores constam no mesmo boleto, deixando bem clara a vedação ao corte na prestação de serviço sem que antes haja o contraditório. Ademais, caso a concessionária emita em uma mesma fatura as duas cobranças o consumidor poderá contestar e solicitar boletos separados.

*Temos ainda que a norma também proíbe que seja feito o corte, suspensão, ou interrupção do serviço por falta de pagamento do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI). Daí a importância da presente propositura.
(...). ”*

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, a qual exarou parecer favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 19/05/2021.



Após, em 16/06/2021, os autos aportaram nesta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para emissão de parecer.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva “*dispor sobre a proibição da cobrança de valores decorrentes da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) na mesma conta, fatura ou boleto bancário, no qual se remunere o serviço (luz e água), além da vedação do corte de serviço público por suposta fraude no medidor, apurada unilateralmente, no âmbito do Estado de Mato Grosso.*”

Em que pese a nobre intenção parlamentar, verifica-se, data vênia, a ocorrência de inconstitucionalidade formal da propositura, por invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre energia, bem como da competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, no que concerne aos serviços de abastecimento de água; e, conseqüentemente, pela infringência aos artigos 22, inciso IV, e 30, inciso I, todos da Constituição Federal, pelas razões a seguir expostas.

De fato, a competência para explorar os serviços e instalações de energia elétrica, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, bem como para legislar sobre essa mesma matéria, inclusive, sobre energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, é privativa da União, nos exatos termos das disposições dos artigos 21, inciso XII, alínea “b”; 22, inciso IV; e 175 da Constituição Federal, ‘*in verbis*’:

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;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fis 18
Rub 79

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Desta forma, verifica-se que o projeto, ao proibir a cobrança de valores decorrentes da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) na mesma conta, fatura ou boleto bancários, no qual se remunere o serviço de luz e água, no âmbito do Estado de Mato Grosso, incorre, S.M.J., em inconstitucionalidade formal, por invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre energia, bem como para regulamentar o regime das empresas concessionárias de serviços públicos concernentes a energia elétrica.

O **Supremo Tribunal Federal - STF** já se pronunciou diversas vezes sobre a competência privativa da União para legislar sobre energia, declarando inconstitucional qualquer lei estadual que verse sobre o tema, conforme se observa, a título de exemplo, nos seguintes acórdãos, *'in verbis'*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, "b") e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo. (STF, ADI 2337 MC/ SC - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE



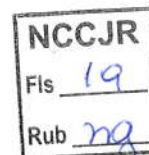
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 20/02/2002, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA. 1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem. 2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, "b"; 22, IV e 175 da Constituição. Precedentes. 3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago ("que estejam causando transtornos ou impedimentos") para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 4925 / SP - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator (a): Min. TEORI ZAVASCKI, Julgamento: 12/02/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Portanto, considerando-se que as regras impostas na matéria legislada não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço, é forçoso concluir que o Estado-membro não detém competência para legislar sobre a matéria *sub examine*, pois, neste caso, restaria caracterizada a invasão desta competência privativa da União para legislar sobre energia e, por consequência, a infringência do dispositivo constitucional retro citado.

Não é o que ocorre, por exemplo, em sede de competência legislativa concorrente, à exemplo do direito do consumidor, eis que ao Estado-membro é deferido o exercício da competência legislativa plena, ante a inexistência de legislação federal sobre normas gerais, ou mesmo, da competência suplementar, se existente, nos termos dos §§ 2º e 3º, do artigo 24, da Constituição Federal, o que, no entanto, entende-se, S.M.J., não ser o caso, pois se trata de competência legislativa privativa da União (energia).

Por outro lado, cumpre evidenciar também que a matéria tratada na proposição se enquadra dentre aquelas de competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse

5



local, no que concerne aos serviços de abastecimento de água, conforme previsto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *'in verbis'*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Assim, verifica-se que a referida Corte Constitucional já se pronunciou em diversas ocasiões sobre a competência dos Municípios para legislar sobre fornecimento de água, declarando inconstitucionais as leis estaduais que versem sobre o tema, o que pode ser constatado, dentre outros, por meio dos seguintes acórdãos, *'in verbis'*:

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. (STF, ADI 2340/SC - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

ÁGUA - FORNECIMENTO - INTERRUÇÃO - COBRANÇA - AFASTAMENTO. Na dicção da sempre ilustrada maioria (seis votos a cinco), surgem a relevância do pedido formulado de concessão de liminar e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro, ante norma estadual que impõe, a sociedade de economia mista estadual, a obrigatoriedade de suprir a falta de fornecimento normal de água mediante caminhões-pipa, sob pena de cancelamento automático da conta do mês em que ocorrida a interrupção. (STF, ADI 2340 MC/SC - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 21/03/2001, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Ad argumentandum tantum, ainda que considerada superada a tese de invasão da competência legislativa privativa da União ou exclusiva dos Município para legislar sobre a



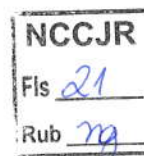
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



matéria, entende-se, S.M.J., que restaria configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, conforme Jurisprudência emanada do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, em que pese que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição Federal (matérias relativas à organização e ao funcionamento da Administração Pública), cabendo assim interpretá-las restritivamente, conforme **Jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal**¹, verifica-se também Jurisprudência no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, sob pena de abalar a denominada reserva de administração e macular o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da mencionada Carta Federal.

Nesse sentido, cumpre trazer a colação, dentre outros, recentes julgados do **Supremo Tribunal Federal - STF**, *'in verbis'*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (STF, ARE 1075713 AgR/ RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 29/06/2018, Órgão Julgador: Primeira Turma)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da

¹ADI 3394 / AM - AMAZONAS - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator (a): Min. EROS GRAU - Julgamento: 02/04/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

7



*referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).
3. Agravo regimental não provido. (STF, ARE 929591 AgR / PR - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 06/10/2017, Órgão Julgador: Segunda Turma)*

Portanto, em que pese à meritória iniciativa parlamentar, verifica-se a ocorrência de óbice constitucional à aprovação do Projeto de Lei n.º 32/2020.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator(a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 32/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende.

Sala das Comissões, em 26 de 04 de 2022.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 32/2020 – Parecer n.º 166/2022
Reunião da Comissão em <u>26 / 07 / 2022</u>
Presidente: Deputado <u>Sebastião Rezende</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Moax Rumi</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 32/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<u>Moax Rumi</u>
Membros (a)	<u>[Handwritten signatures]</u>
	<u>[Handwritten signatures]</u>
	<u>[Handwritten signature]</u>
	<u>[Handwritten signature]</u>
	<u>[Handwritten signature]</u>
	<u>[Handwritten signature]</u>
	<u>[Handwritten signature]</u>