**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0013, DE 20 DE FEVEREIRO 2020, DE AUTORIA DO VEREADOR IZAIAS COLINO, QUE ALTERA A LEI Nº 5.741, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA OU PERMISSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU REALIZAR O ALINHAMENTO E RETIRADA DOS FIOS INUTILIZADOS NOS POSTES, NOTIFICAR AS DEMAIS EMPRESAS QUE UTILIZAM OS POSTES COMO SUPORTE DE SEUS CABEAMENTOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, COM EMENDA Nº 01 DO VEREADOR AUTOR.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do vereador Izaias Colino, que altera a Lei nº 5.741, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária ou permissionária de energia elétrica do município de Botucatu realizar o alinhamento e retirada dos fios inutilizados nos postes, notificar as demais empresas que utilizam os postes como suporte de seus cabeamentos e dá outras providências.

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

*“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*.”

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos, etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal.

A congruência constitucional perpassa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Magna Carta, em prestígio ao princípio do pacto federativo (artigo 1º, Constituição da República), estruturante da ordem jurídico-institucional.

Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”*

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra “Direito Constitucional”, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local.

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de “interesse local” inerente à atividade legislativa municipal, acentua na referida obra:

*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”.*

Após breve introdução quanto ao poder de legislar do Município, primeiramente cabe apontar que referido projeto e sua emenda visam diminuir o prazo de 30 para 15 dias para que a concessionária realize o alinhamento e retirada dos fios inutilizados nos postes, nos seguintes termos:

*Art. 2° A empresa concessionária ou permissionária de energia elétrica e demais empresas que se utilizem dos postes de energia elétrica, após devidamente notificadas têm o prazo de 15 (quinze) dias para regularizar a situação de seus cabos e/ou instrumentos existentes*

Não se trata, portanto, de tentativa de legislar sobre energia, a qual competiria privativamente à União (art. 22, IV da Constituição Federal), mas sim de obrigar a concessionária de serviço público, responsável pelo fornecimento de energia elétrica no município, a fazer um reparo mais rápido nas fiações nos postes, visando a proteção dos direitos dos usuários desse serviço público.

Consta da justificativa o seguinte:

*“Objetiva-se com a propositura alterar o prazo para que a concessionária possa regularizar a situação de seus cabos e/ou instrumentos existentes no local, passando de trinta para cinco dias, visto que a atual situação tem se mostrado ineficaz.*

*Como sabemos, a existência de cabos e fios soltos nos postes é altamente prejudicial para a sociedade, na medida em que eles são ótimos condutores de energia elétrica e podem, facilmente, eletrocutar um transeunte, levando-o inclusive à morte.*

*Sendo assim, esta alteração visa pressionar a empresa concessionária de energia elétrica para que possa solucionar o referido problema.*

*Com a alteração do prazo, a medida deve diminuir o risco de choques para crianças que brincam nas ruas, bem como portadores de deficiência física e idosos, que encontram maior dificuldade de locomoção no momento em que encontram os fios soltos.*

*Por essas razões, é que solicito aos nobres pares a aprovação desta propositura.”*

As concessionárias de serviços públicos prestam importantes serviços públicos que afetam diariamente a vida da nossa população, serviços esses regulados por meio do Poder concedente, em geral os Governos do Estado ou União, por meio de lei, regulamento ou contrato, contemplando os direitos e deveres tangentes às partes e aos usuários, a forma, os meios e prazos de execução, fiscalização e controle do serviço, objeto da concessão.

Os serviços prestados por concessionárias estão diretamente relacionados ao exercício de controle da Administração Pública, haja vista que tudo o que é público precisa e deve ser fiscalizado.

Nesse projeto, o formato de controle que nos interessa é o controle realizado pelo Poder Legislativo, que é o chamado controle político, consoante a competência constitucional que lhe foi imputada.

Sob esta perspectiva, fato é que diversas concessionárias de serviços públicos atuam em nossa cidade, sendo que muitas delas mantem ótima relação com o Poder Público local, se mostrando solicitas em atender as demandas da população.

Contudo, conforme se desprende da justificativa acima citada, é corriqueira a existência de cabos e fios soltos nos postes, sendo altamente prejudicial para a sociedade, afinal são condutores de energia elétrica, que podem eletrocutar um transeunte, visando a alteração proposta pressionar a empresa concessionária de energia elétrica para que possa solucionar o referido problema de forma mais rápida.

Com a alteração do prazo, a medida pode diminuir o risco de choques para crianças que brincam nas ruas, bem como portadores de deficiência física e idosos, que encontram maior dificuldade de locomoção no momento em que encontram os fios soltos.

O artigo 10 da Lei Orgânica do Município de Botucatu (LOMB) estabelece qual o limite do Poder Fiscalizador do Legislativo de Botucatu, garantido à Câmara o poder de fiscalizar mediante controle externo (requerimentos), a administração direta ou indireta, as fundações e empresas em que o município detenha a maioria do capital social**, bem como as concessionárias e permissionárias de serviço público com atuação nos limites do Município.**

Interessante consignar que a previsão da parte final do artigo 10 da Lei Orgânica acima transcrita e negritada, é fruto da emenda nº 50 de 2016, tendo como um de seus autores o criador desse projeto de lei (vereador Izaias Colino), demonstrando mais uma vez a preocupação desse legislador com o tema e a contínua desobediência por parte de certas concessionárias em cumprir com seus deveres legais, fundamentando a ainda mais a alteração ora em análise.

Com efeito, como é sabido, a ordem jurídica instituiu três espécies de controle: o controle administrativo ou interno, o controle legislativo ou parlamentar e o judiciário.

O controle legislativo se dá pelo controle político, que é exercido pela Casa Legislativas, consoante a competência constitucionalmente estabelecida e pelo controle orçamentário e financeiro que conta com o auxílio da Corte de Contas.

Centrados na questão dos serviços públicos concedidos, tem-se que não apenas a concessão destes serviços públicos sujeita-se ao controle jurídico, mas também a forma de sua prestação.

Assim como a regulamentação das concessões compete ao Poder Público, o controle dos serviços públicos, independentemente da modalidade adotada para sua prestação aos usuários, também incumbe ao Poder Público. É, pois, atribuição indeclinável do Poder Público garantir a prestação do serviço público adequado.

O art. 6º da Lei n. 8.987/95, também respalda o presente projeto de lei em apreço, ao dispor que:

*Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

*§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.*

Sendo o Poder Público concedente fiador da adequada disponibilização dos serviços públicos concedidos para os usuários, cabe a ele exigir eficiência e atualização de quem os presta. Estas exigências revelam o poder-dever de fiscalização dos serviços públicos concedidos pelo Poder Púbico justificando, inclusive, a verificação da administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros nas empresas concessionárias, o conhecimento da rentabilidade dos serviços para a fixação de tarifas justas, bem como a punição às infrações regulamentares e contratuais, conforme previstos na Lei nº 8.987/95.

A garantia da prestação dos serviços públicos concedidos está diretamente relacionada com o exercício do controle na Administração Pública – que é obrigatório, uma vez que envolve a gestão de coisas públicas – e, dentro deste, o poder-dever de fiscalizar.

A autonomia conferida a essas concessionárias não significa uma discricionariedade absoluta. Ao contrário, a autonomia só pode se pautar na mais absoluta transparência. Todos os atos devem ser exaustivamente divulgados e justificados. Para esse tipo de entidade a prestação de contas é muito mais do que formalidade, é sua razão de ser, pois todos os agentes econômicos, sejam eles provedores ou consumidores de serviços públicos, querem clareza das regras que regem cada setor.

Nunca é demais lembrar que tal projeto não traz obrigações que possam onerar o Poder Público, mas sim trata de diretrizes gerais e abstratas a serem respeitadas pelos particulares – concessionárias de serviço público.

Nesse passo é o entendimento de nossa jurisprudência, como pode ser observado da ementa do acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em janeiro de 2016, de relatoria do desembargador João Negrini Filho:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.788 DE 09 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE OBRIGA A INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO PARA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS DE CHUVA EM PROJETOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E INDUSTRIAIS – OBRIGAÇÃO IMPOSTA TAMBÉM AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES* ***NESTE PONTO*** *– AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25 E 47, II E XIV E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "ÓRGÃOS PÚBLICOS". Ação direta de inconstitucionalidade procedente em parte.”*

Nessa toada, é legítima a iniciativa parlamentar de lei que impõe obrigações aos particulares, de acordo com o entendimento pacificado de nossos Tribunais, como se pode observar de mais esse julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.673, de 05 de novembro de 2014, do Município de Araçatuba, que "dispõe sobre horário especial de atendimento a aposentados, pensionistas, idosos, gestantes e pessoas com deficiências nas instituições financeiras" – VÍCIO DE INICIATIVA – Lei originada do Poder Legislativo – Inocorrência, seja porque a lei impõe obrigações às instituições financeiras, não à Administração municipal, seja porque, o exercício da fiscalização de seu cumprimento pelo Poder Executivo se insere nas atribuições desse Poder, encarregado da fiscalização das empresas de modo geral, inclusive das instituições a que se dirige a lei – Inconstitucionalidade não configurada nesse ponto.”*

Segundo o disposto no artigo 32 da Lei Orgânica Municipal, a matéria em questão não se insere nos casos de iniciativa privativa do Executivo.

Tal competência não se encontra adstrita à iniciativa privativa do Poder Executivo, na medida em que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, mas tão somente altera prazo em referida norma, não criando novos encargos geradores de despesas imprevistas.

Basta ver que a Proposta de Projeto de Lei em apreço não cuida da criação, organização, extinção ou modificação de órgãos da Administração, ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública; é dizer, não trata de matéria estritamente administrativa, irrelevante ser de iniciativa parlamentar.

Desse modo, o projeto não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da CE compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, rel. Min. Eros Grau, j. em 02.04.07).

Por conseguinte, sustenta-se ser concorrente a competência para a apresentação da Proposta de Projeto de Lei em questão, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Essa, aliás, segundo nos parece, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca*”.

Portanto, conclui-se não se tratar de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, à luz das taxativas matérias elencadas nos artigos 61, §1º, da Constituição da República, 24, §2º, da Carta Estadual e 32, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Estando inserida dentre as competências dos Senhores Vereadores, a Proposta de Projeto de Lei obedeceu a iniciativa do Poder Legislativo, afinal não gera gasto ao Município, conforme preceitua o art. 184 do Regimento Interno desta Câmara Municipal, o que poderia ter sido feito na época de elaboração da lei em questão, por meio de emenda ao projeto.

Quanto ao poder de legislar dos Vereadores, interessante trazer a noção do poder de emendar projeto de lei em tramitação ou alterar lei já constituída, afinal num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que alterações viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, o que significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa, na construção de todo ordenamento jurídico.

No entanto, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituir o projeto inicial, o que não ocorre no caso de referido projeto em análise.

A apresentação de emendas, encarada pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar*"(Do Processo Legislativo, São Paulo: Saraiva, 3. ed., 1995).

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo cumpre apenas aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas ou modificações posteriores que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda ou de alteração é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Cumpre informar que no caso em tela apenas tratou o legislador de adequar certo prazo, com base no interesse público constatado e a prática usual na aplicação da lei, pois se não fosse dessa maneira, o Legislativo estaria usurpando a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

Portanto, louvável tal iniciativa, mostrando a preocupação do Poder Legislativo com a fiscalização dos serviços públicos, que como foi explicitado acima, é inerente às suas funções, consubstanciando-se como uma obrigatoriedade.

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, não se constatando afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Abordando o tema em questão e conforme se extrai do artigo 5º, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Botucatu, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

O *quórum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples,** conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deve obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Obras e Serviços Públicos.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 16 de julho de 2020.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716