EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado n° 139.314/2018

Ementa:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.423, de 26 de junho 2007, do Município de Catanduva, que "*Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências fornecedoras de energia, no âmbito do Município, de colocarem à disposição dos usuários uma assistente social e dá outras providencias*".

2. Previsão de profissional no quadro funcional das agências fornecedoras de energia. Invasão do campo de competência legislativa da União, a quem cabe legislar sobre Direito Comercial e do Trabalho (art. 22, I, da CF), bem como explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, "b", da CF). Violação ao princípio federativo (art. 144 da Constituição Paulista).

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO,** no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério

Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art.125, § 2°, e art. 129, IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, VI, e art. 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei n° 4.423, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva, pelos fundamentos a seguir expostos:

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei n° 4.423, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva, que "*Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências fornecedoras de energia, no âmbito do Município, de colocarem à disposição dos usuários uma assistente social e dá outras providencias*", estabelece:

> "Art. 1° Ficam as agências fornecedoras de energia, no âmbito do Município de Catanduva, obrigados a colocar à disposição dos usuários uma Assistente Social em seu quadro de funcionários, a fim de atender as reivindicações de pessoas carentes e doentes que necessitam de uma ajuda social.
>
> Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

2. DO PARÂMETRO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A Lei n° 4.423, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva, contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1°, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, que assim estabelece:

> "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".

O art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado *"norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo"* (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Eventual ressalva à aplicabilidade da Constituições Federal e Estadual só teria, *ad argumentandum tantum*, espaço naquilo que a própria Constituição da República reservou como privativo do Município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual.

Importante ressaltar que a Constituição Federal prevê que:

> "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:
>
> I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
>
> (...)"

Assim, o diploma normativo mencionado é incompatível com o seguinte preceito 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".

3. DA FUNDAMENTAÇÃO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União, sem espaço para os Municípios e Estados a competência exclusiva para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e

instalações de energia elétrica (art. 21, XII, "b", da CF), bem como competência privativa para legislar sobre Direito Comercial e do Trabalho (art. 22, I, da CF), podendo os Estados, mediante autorização por Lei Complementar, legislar sobre questões específicas (parágrafo único do art. 22).

Vale lembrar que nos limites da competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal, a União editou a Lei Federal nº Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL e lhe delegou poderes normativos inclusive para regular a relação entre concessionárias fornecedoras de energia elétrica e os consumidores.

Com isso, cabe à Agência Reguladora ANEEL editar normas reguladoras da relação entre consumidores e as concessionárias prestadoras de serviço de energia elétrica.

Ao determinar a obrigatoriedade de as prestadoras de serviço de energia elétrica inserirem em seus quadros de funcionários Assistente Social, que ficará à disposição dos usuários do serviço, o ato normativo impugnado viola o princípio federativo, haja vista tratar de matéria de competência da União.

É evidente que questões que envolvam as prestadoras de serviço de energia elétrica, ainda que de âmbito municipal, não é um problema que deva ser resolvido pelo município. É medida voltada ao interesse geral, cabendo somente à União legislar a respeito, dentro da competência exclusiva que lhe foi outorgada pela Constituição Federal.

No mais, a norma objurgada configura ingerência do município na relação firmada entre a União e as concessionárias prestadoras de serviço

de energia elétrica, e acaba por contrariar o disposto no art. 21, XII, "b", da Constituição Federal, na medida em que a concessionária se submete ao regramento, fiscalização e direção do poder concedente do serviço público, sendo a União titular do serviço de energia elétrica.

Sobre edição de lei por ente federativo diverso do ente concedente, impondo obrigação à concessionária prestadora de serviço de energia elétrica, já se posicionou o Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das ADINs nº 3558/RJ e nº 2337-3/SC:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS N. 3.915/2002 E N. 4.561/2005, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE OBRIGAM AS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO A INSTALAREM MEDIDORES DE CONSUMO. CONFIGURADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 21, INC. XI E XII, ALÍNEA B E 22, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE." (STF – ADIN 3558 RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado de 17/03/2011, Tribunal Pleno, Publicado em 06/05/2011)

> "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 – ADIN 2337/SC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado de 21/06/2002, Tribunal Pleno, publicado 21/06/2002)

De outro lado, ao impor às agências fornecedoras de energia elétrica no âmbito municipal a obrigatoriedade de admissão de Assistente Social, acabou por invadir, novamente, o campo de competência legislativa da União, a quem cabe privativamente legislar sobre Direito

Comercial e do Trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal), aplicável, na espécie, por força da remissão contida no art. 144 da Constituição do Estado aos preceitos da Constituição Federal que também subordinam a atividade legislativa dos Municípios.

Nem se alegue a existência de competência complementar municipal, fundada na autonomia para legislar sobre assunto de interesse local, diante da clareza na distribuição de competências conferida pela Constituição Federal. Pois, como bem delimitado, o tema representa interesse da União (que poderá autorizar, mediante Lei Complementar, os Estados legislar sobre questões específicas), não podendo se subordinar a uma prevalência local.

Assim, ao disciplinar a matéria o legislador municipal usurpou competência legislativa constitucional da União para tratar sobre o tema.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estado e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

O princípio federativo está assentado nos arts. 1° e 18 da Constituição da República, bem como no art. 1° da Constituição Paulista.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, "*os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado:* ***República Federativa do Brasil****, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)*" (*Curso de direito constitucional positivo*, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação à União.

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do C. STF, pois como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

> "(...)
>
> a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus *cornerstones* — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I). (HC 80.511, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

(...)"

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que trate de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, *caput,* da Constituição Federal, prevê que os Municípios, ao editarem suas leis orgânicas deverão respeitar os "*princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado*".

Dessa forma, conclui-se que o ato normativo impugnado invadiu espaço reservado à competência normativa federal, violando a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípio constitucional estabelecido.

Essa é a razão pela qual restou configurada, no caso, a ofensa ao disposto no art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

4. DO PEDIDO

Face ao exposto, requer o recebimento e processamento da presente ação que deverá ser julgada procedente para declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 4.423, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Catanduva, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 11 de abril de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca/ns

Protocolado n° 139.314/2017

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei nº 4.423/2017, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva

Interessado: Promotoria de Justiça de Catanduva

1. Distribua-se digitalmente a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 4.423, de 26 de junho de 2007, do Município de Catanduva, junto ao egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 20 de abril de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca/ns