



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0169/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Celso Giannazi, que dispõe sobre a adoção de medidas, no âmbito do município de São Paulo, para proteger a população e garantir o acesso aos serviços essenciais no período de duração da pandemia de COVID-19.

Segundo a propositura, as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água, de energia elétrica e de gás e as concessionárias de tratamento de esgoto, no âmbito do município de São Paulo, ficam impedidas de suspender o fornecimento desses serviços essenciais, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19.

O projeto ainda estabelece que após o fim do estado de emergência, as concessionárias de serviço público, antes de proceder a interrupção do serviço em razão da inadimplência posterior ao mês de março de 2020 deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor em um período não inferior a 6 (seis) meses.

Por fim, a propositura preconiza que o débito consolidado durante o estado de emergência de saúde pública decorrente do COVID-19 não poderá ensejar a interrupção do serviço, mesmo ao término da pandemia, devendo ser cobrado pelas vias menos gravosas.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor, sob o ponto de vista jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Cabe observar que segundo entendimento do STJ, a suspensão do fornecimento do serviço é permitida, mas condicionada à observância do princípio da não surpresa que preconiza a necessidade de comunicação prévia para possibilitar de o consumidor pagar o seu débito e purgar a mora na hipótese de se tratar de suspensão ou interrupção por falta de pagamento. Vejamos:

"RECURSO ESPECIAL. CORTE DO FORNECIMENTO DE LUZ. INADIMPLENTO DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE. FATURA EMITIDA EM FACE DO CONSUMIDOR. SÚMULA 7/STJ.

1. É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

no pagamento da respectiva conta ([Lei 8.987/95](#), art. 6.º, § 3.º, II). Precedente da 1.ª Seção: [REsp 363.943/MG](#), DJ 01.03.2004

2. Ademais, a 2.ª Turma desta Corte, no julgamento do [REsp 337.965/MG](#) entendeu que o corte no fornecimento de água, em decorrência de mora, além de não malferir o Código do Consumidor, é permitido pela lei 8.987/95.

3. Ressalva do entendimento do relator, no sentido de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos, posto essenciais para a sua vida. Curvo-me, todavia, ao posicionamento majoritário da Seção.

4. A aplicação da legislação infraconstitucional deve subsumir-se aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República e um dos primeiros que vem prestigiado na [Constituição Federal](#).

5. A Lei de Concessões estabelece que é possível o corte, considerado o interesse da coletividade, que significa não empreender o corte de utilidades básicas de um hospital ou de uma universidade, tampouco o de uma pessoa que não possui módica quantia para pagar sua conta, quando a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança.

6. Ressalvadas, data maxima venia, opiniões cultíssimas em contrário e sensibíllimas sob o ângulo humano, entendo que o 'interesse da coletividade', a que se refere a lei, pertine aos municípios, às universidades, aos hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos.

7. Por outro lado, é mister considerar que essas empresas consagram um percentual de inadimplemento na sua avaliação de perdas, por isso que é notório que essas pessoas jurídicas recebem mais do que experimentam inadimplementos.

8. Destacada minha indignação contra o corte do fornecimento de serviços essenciais a municípios, universidades, hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos, submeto-me à jurisprudência da Seção.

9. In casu, a conclusão do Tribunal de origem acerca da liquidez e certeza da fatura emitida pela concessionária em face do consumidor, resultou do exame de todo o conjunto probatório carreado nos presentes autos. Consectariamente, infirmar referida conclusão implicaria sindicatar matéria fática, interdita ao E. STJ em face do enunciado sumular n.º 07 desta Corte



10. É inviável a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem, porquanto indispensável o requisito do prequestionamento. Ademais, como de sabença, "é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada" ([súmula 282/STF](#)), e "o ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" ([Súmula 56/STJ](#)).

11. Revelam-se deficientes as razões do recurso especial quando a recorrente não aponta, de forma inequívoca, os motivos pelos quais considera violados os dispositivos de lei federal, bem como, quando limita-se a impugnar a sentença de primeiro grau, fazendo incidir a Súmula 284 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." 12. Agravo regimental desprovido".

(AgRg no REsp 963990 / SC AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0146420-7 Relator Ministro LUIZ FUX PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento: 08.04.2008. Data da Publicação e Fonte: DJe 12.05.2008). Destacamos.

A suspensão ou interrupção do serviço nas hipóteses de inadimplência do consumidor, desde que observado o princípio da não surpresa através de notificação prévia, encontra consonância também com a Lei Federal nº 8.987/95 que, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conceitua como serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas, **permitindo sua interrupção em situação de emergência ou, após aviso prévio, motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações ou por inadimplemento do usuário.**
In verbis:

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.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência **ou após prévio aviso, quando:**



I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado. [\(Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020\)](#)

Nesse aspecto, acerca da interrupção na prestação dos serviços por inadimplemento, cumpre observar ainda que o Código Municipal de Defesa do Consumidor considera como abusiva a cláusula que imponha, em caso de impontualidade, a interrupção de serviço essencial sem aviso prévio ou com prazo inferior a 15 (quinze) dias (art. 4º) ao que, a contrário sensu, leva a conclusão de que, atendido tal prazo, não haveria óbice para interrupção do serviço.

Do exposto verifica-se que o ordenamento jurídico vigente reconhece a legitimidade da suspensão ou interrupção do serviço tido como essencial, desde que observado o princípio da não surpresa com a notificação prévia do usuário com uma antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

Tecidas essas considerações iniciais, observa-se que a propositura pretende, em razão do grave momento vivenciado com a crise deflagrada pela pandemia de COVID 19, justamente alterar tal regramento para impedir a suspensão ou interrupção da prestação do serviço de fornecimento de água, esgoto, energia elétrica e gás em caso de inadimplência do usuário, durante o período de emergência.

Mas não é só isso.

A propositura pretende vedar a interrupção ou suspensão do serviço por débito consolidado durante o período de emergência decorrente da pandemia de COVID-19, mesmo finda a pandemia, assegurando-se ainda ao usuário o direito ao parcelamento de seu débito por prazo não inferior a 6 (seis) meses.

Não obstante se possa argumentar que a vedação que se pretende criar de interrupção ou suspensão da prestação de tais serviços, em função da sua essencialidade e da situação atípica que enfrentamos com a COVID-19, poderia encontrar fundamento no “interesse da coletividade”, nos termos da parte final do inciso II, § 3º, do art. 6º da Lei Federal nº 8.987/95, é certo que sob o aspecto jurídico a propositura não reúne condições para ser aprovada porque invade, por vezes, seara alheia à competência constitucional do Município e, por outras, a este Parlamento.

Com efeito, ao versar sobre os serviços de energia elétrica, o projeto invadiu a esfera de competência privativa da União (art. 21, inciso XII, alínea “b”), e no que tange ao gás canalizado, a competência privativa estadual (art. 25, § 2º, da Constituição Federal). Isso porque tal proibição interfere na relação entre o poder concedente – no caso, outros entes federativos – e as empresas concessionárias, violando o pacto federativo



contemplado na Constituição Federal (artigo 1º), na Constituição Estadual (artigo 1º) e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigo 1º). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica a respeito da inconstitucionalidade de leis com esse conteúdo, conforme se verifica dos seguintes precedentes:

(...) as Leis fluminenses 3.915/2002 e 4.561/2005, ao obrigarem as concessionárias dos serviços de telefonia fixa, energia elétrica, água e gás a instalar medidores de consumo, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias, pelo que contrariam os arts. 21, XI e XII, b; e 22, IV, da Constituição da República.

(ADI 3.558, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2011, DJE de 6-5-2011)

(...) a lei distrital, ao obrigar as empresas concessionárias, prestadoras de serviços de telefonia fixa, a individualizar determinadas informações nas faturas, dispôs sobre matéria de competência privativa da União. (...) conforme afirma o requerente, não há lei complementar que, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição, autorize os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questão específica em matéria de telecomunicações. Com essas breves considerações, voto no sentido da procedência desta ação direta, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da Lei distrital 3.426/2004.

(ADI 3.322, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2-12-2010, DJE de 29-3-2011)

Imposição, às empresas de telefonia fixa que operam no Distrito Federal, de instalação de contadores de pulso em cada ponto de consumo. (...) A Lei distrital 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa – art. 22, IV, da CB.

(ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, j. 2-8-2006, DJ de 6-10-2006)

Quanto aos serviços de abastecimento de água potável e tratamento do esgoto temos que a Constituição Federal em seu art. 23, inciso IX, expressamente atribuiu à União, aos Estados e aos Municípios a competência comum para promoção de melhorias nas condições de saneamento básico – conceito que abrange a água, o esgoto e a gestão dos resíduos sólidos.

Nesse contexto, não obstante a "promoção de melhorias" no sistema de saneamento básico consista em competência comum a todas as esferas da Federação (art. 23, IX da CF), como não houve a expressa designação da titularidade destes serviços (como



o que foi feito com a energia elétrica e o gás, por exemplo), durante muito tempo a titularidade desses serviços foi debatida na doutrina e jurisprudência.

A questão foi definitivamente pacificada quando da decisão, em 2012, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/RJ. Na ocasião, decidiu-se que **(i)** a titularidade dos serviços de saneamento básico é, de fato, municipal (confirmando julgados anteriores do próprio Supremo), e **(ii)** somente no caso das Regiões Metropolitanas há o compartilhamento da titularidade entre o Estado e os Municípios, a ser exercida de forma "colegiada", em Assembleias que congreguem a participação de todos os Prefeitos e do Governador do Estado.

Ou seja, não se estando diante de Região Metropolitana, a atuação dos Estados no campo do abastecimento de água somente é possível mediante a **delegação municipal** destes serviços à Companhia Estadual (via "Contrato de Programa", figura jurídica equiparada a um Contrato de Concessão, mas possuindo entes públicos nos dois pólos).

Vê-se, portanto, que o pretendido pela propositura nesse aspecto é matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo, na qualidade de poder concedente da prestação do serviço público.

Neste sentido, as lições de Hely Lopes Meirelles:

Entende-se sempre reservado ao concedente o poder de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até sua situação econômica e financeira, seus lucros, o modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixar as tarifas em limites razoáveis e equitativos para a empresa e para os usuários.

...

Toda concessão, portanto, fica submetida a duas categorias de cláusulas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação de serviço; as segundas fixam as condições de remuneração do concessionário; por isso, aquelas são denominadas leis do serviço, e estas, cláusulas econômicas ou financeiras...

Consideram-se cláusulas regulamentares ou de serviço todas aquelas estabelecidas em lei, regulamento ou no próprio contrato visando à prestação do serviço adequado.

...

O poder de regulamentar as concessões é inerente e indisponível do concedente. Cabe ao Executivo aprovar o regulamento do serviço e determinar a fiscalização de sua execução, pela forma conveniente." (Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., Malheiros Editores, 1996, págs. 272/275, grifos nossos)



Pelo exposto, somos pela **ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,