



Representações de Inconstitucionalidade nº 0016601-18.2019.8.19.0000 e 0025558-08.2019.8.19.0000

Representantes: Governador do Estado do Rio de Janeiro e outro

Representada: Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Relatora: Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo

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.

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 é capaz de impactar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ensejando 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 de iniciativa, eis que a matéria tratada pela lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Procedência da representação com efeitos *ex tunc*.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representações de inconstitucionalidade nº 0016601-18.2019.8.19.0000 e 0025558-08.2019.8.19.0000, sendo os representantes o GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a representada a CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação, nos termos do voto da Relatora.



Trata-se de **representações de inconstitucionalidade** por meio das quais se busca a declaração de nulidade *ab ovo* 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**”.

A primeira representação, autuada sob o nº 0016601-18.2019.8.19.0000, foi ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e veio diretamente à minha relatoria. A segunda representação, ajuizada pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro e autuada sob o nº 0025558-08.2019.8.19.0000, foi originalmente distribuída ao Desembargador Adriano Celso Guimarães, que reconheceu a conexão entre as demandas e determinou a redistribuição do segundo processo. Assim, determinei o pensamento de ambos os feitos para julgamento conjunto.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, primeiro representante, alega que a lei viola frontalmente os artigos 7º, 72, §2º, 75, 112, §1º, II, “d”, e §2º, e 358, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, todos dispositivos de reprodução obrigatória da Carta Magna. Narra, em síntese, que o diploma impugnado invade a competência privativa do Estado para administrar o serviço público de gás canalizado, a atribuição da Região Metropolitana do Estado para disciplinar o serviço público de saneamento básico, a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo referente às concessões de serviços públicos. Nesse contexto, sustenta que a lei municipal ainda tem o condão de interferir na política tarifária das concessionárias de serviço público, o que inexoravelmente levará ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (**fls. 2/12** do processo nº 0016601-18.2019.8.19.0000).

Em sua manifestação liminar (**fls. 23/29**), a Câmara Municipal do Rio de Janeiro defendeu a constitucionalidade da lei, ao argumento de que a norma versaria sobre proteção e direitos do consumidor, matéria de interesse local e de competência legislativa do município. No mais, apenas afirma inexistente o *periculum in mora*, daí por que não seria possível a concessão da liminar.

Por meio do despacho de **fls. 131**, deferiu-se o ingresso no feito da CEDAE na qualidade de *amicus curiae*.

Liminar deferida às **fls. 147/151**.

Conforme certificado às **fls. 217**, não houve manifestação da Câmara Municipal quanto ao mérito do processo.

Manifestação do Procurador-Geral de Justiça às **fls. 242** afirmando que, “como medida de celeridade e economia processual, adere-se *in totum* à manifestação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro nos presentes autos, manifestação esta que demonstra, à sociedade, que merece acolhimento a representação aqui tratada”.



Parecer do Ministério Público pela procedência da representação, eis que inexistiria qualquer peculiaridade local na prestação dos serviços de energia elétrica, de gás canalizado e de abastecimento de água que pudesse deflagrar a competência suplementar do Município do Rio de Janeiro na seara consumerista (**fls. 246/262**). Nos autos da representação nº 0025558-08.2019.8.19.0000, o *Parquet* ofereceu parecer em idêntico sentido (**fls. 102/120**).

É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Esta é a íntegra da Lei nº 6.361/2018 do Município do Rio de Janeiro¹:

LEI Nº 6.361 DE 22 DE MAIO DE 2018.

Dispõe no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro sobre cobranças por estimativa das concessionárias fornecedoras de água, luz, gás e dá outras providências.

Art. 1º *As empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás no âmbito do Município do Rio de Janeiro ficam impedidas de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança através de levantamento de áreas e cômodos nos imóveis dos consumidores.*

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 relógios 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 diretamente aos consumidores conforme tabela já existente, uma única vez.*

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.*

¹ Disponível em:

<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/197c21678c201d9d83258294005eecbf?OpenDocument>

Acessada em 22/5/2019.



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

Art. 6º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, devendo a multa ser revertida para o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - FUMDC.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A norma municipal, apta a produzir efeitos desde a sua publicação (a teor do seu artigo 7º), criou uma **vedação imediata de cobrança por estimativa** (artigo 1º) e atribuiu às concessionárias os ônus decorrentes da troca e do reparo de medidores (artigo 4º), medidas que permitem concluir pela ocorrência de **relevantes impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos**. A consequência disso seria a revisão e o aumento do valor das respectivas tarifas, obrigando ao aporte de recursos financeiros para subsidiar a elevação dos custos sem previsão orçamentária de fonte de custeio – acarretando uma **intervenção reflexa na política tarifária**.

Sob esse prisma, tem-se como desrespeitados os artigos 112, §1º, II, “d”, e 209, II, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, eis que 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, bem como aquelas que estabeleçam diretrizes orçamentárias.

Art. 112, §1º, da CERJ/89. 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;

Art. 145 da CERJ/89. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Art. 209 da CERJ/89. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias;

Cuida-se de vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência do Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. Ensina a doutrina:

“Inconstitucionalidade formal: Os vícios afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. (...)” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Pauto Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, 2008, pp. 1011-1012).

Ademais, a lei não parece cuidar de matéria de interesse peculiar ou primordialmente local, pois disciplina questões constitucionalmente atribuídas a outros entes políticos – como a competência da União para legislar sobre energia elétrica ou a dos Estados para legislar sobre gás canalizado e sobre a sua concessão / prestação:

Artigo 21 da CRFB/88. *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;

Artigo 22 da CRFB/88. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Artigo 25, §2º, da CRFB/88. *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.*

Artigo 72, §2º, da CERJ/89. *Cabe ao Estado explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei.*

Ainda nesse contexto, temos a **Lei Complementar Estadual nº 184/2018**, que “dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências”. Consoante a referida Lei Complementar, cabe ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro disciplinar os serviços públicos, entre eles de saneamento básico, de distribuição de água potável e de esgotamento sanitário nos Municípios da Região. Com base nisso, o MPERJ pontuou com acuidade o seguinte (fundamentação que ora também se adota):

“(…) entre as atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, regulamentar os serviços e matérias de sua competência e exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos. Em resultado, ao pretender estabelecer regramento próprio para o serviço



de abastecimento de água potável, ao arrepio do poder regulamentar titularizado pela Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, malfere o diploma local a norma do art. 75, da Carta Fluminense.” (fls. 259).

Anote-se, ainda, que este Órgão Especial já julgou questão idêntica à debatida nestes autos, tendo decidido pela inconstitucionalidade da Lei nº 3.661/2018 do Município de Itaguaí, cuja redação era praticamente igual à da lei aqui impugnada. Confira-se a ementa do julgado:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. 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. 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”. Violação ao art. 72, § 2º, da Constituição Estadual, que reproduz norma do art. 25, § 2º, da CF/88, assim como ofensa aos artigos 21, XII, “b”, 22, IV e 30, da CF/88. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.” (TJRJ, Órgão Especial, Rep. Inconst. nº 0016549-22.2019.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres, julg. 9/11/2020).

Pelo exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES** para que se **declare a inconstitucionalidade** da Lei nº 6.361/2018 do Município do Rio de Janeiro **com efeitos ex tunc**.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 8 de março de 2021.

Desembargadora **MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO**
Relatora