

Porto Alegre, 10 de janeiro de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 510/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, solicita orientação e análise ao projeto de lei nº 341, de 18 de dezembro de 2017, de autoria da Vereadora Alliny Sartori, que “*desvincula a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (CIP) da tarifa de energia elétrica*”.

II. O art. 30 da Constituição Federal, em seu inciso V, estabelece competência aos municípios para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, inserindo-se a iluminação pública. Conforme o art. 149-A da CF, o município poderá dispor, de acordo com lei específica, a forma de cobrança e a base de cálculo da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública.

De longa o Supremo Tribunal Federal – STF, consoante o entendimento exarado no precedente não vinculante do RE 590.697 ED, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski¹, entende que a iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo.

Dito isso, em tese, considerando que o conteúdo da proposição se restrinja a matéria tributária, não há óbices para a iniciativa parlamentar.

III. Acerca dos serviços de manutenção e fornecimento de iluminação pública, a Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL, de 9 de setembro de 2010, em seu art. 218, amparado na determinação constitucional, definia que a distribuidora deveria transferir os ativos de iluminação pública (luminárias, lâmpadas, relés e reatores) às prefeituras, no prazo máximo de 24 meses, que acabou sendo prorrogado duas vezes pela Agência. Sendo que desde de 1^a de janeiro de 2015, todas as distribuidoras, independente da criação do tributo pelos Municípios, realizaram a

¹ A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo. [RE 590.697 ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2^a T, DJE de 6-9-2011.]

transferência dos ativos relacionados à iluminação pública, passando ao poder público local do dever de mantê-los.

Resquícios deste histórico, se encontram nos termos do parágrafo único do art. 149-A da Constituição Federal, com a faculdade atribuída ao ente municipal, acerca da delegação quanto a cobrança da contribuição de forma inclusa na fatura de consumo da energia elétrica a ser emitida pela concessionária de energia elétrica:

Art. 149-A [...]

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

A Lei Municipal nº 2.698, de 23 de dezembro de 2003, que instituiu a contribuição para custeio da iluminação pública no Município de Estância Turística de Ibitinga, acerca de sua cobrança assim dispõe:

Art. 10 Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio ou contrato com empresa concessionária local da distribuição de energia elétrica para efetuar a cobrança da CIP mediante lançamento na fatura mensal de consumo de energia elétrica do sujeito passivo.

Por isso, considerando que a proposição trata especificamente sobre este assunto, entende-se que estes elementos estão atrelados à forma de cobrança do respectivo tributo, e são de adoção discricionária pelo respectivo gestor, quanto a gestão e planejamento da arrecadação dos tributos.

Ademais, o encargo ou a função atribuída à pessoa de direito privado (no caso as concessionárias), não se confunde com o exercício da competência, consoante disposto ao §3º, do art. 7º, do Código Tributário Nacional. Isso porque, o cumprimento da obrigação pelo particular, neste caso, não decorre da lei, mas sim, da previsão contratual. Neste sentido, dispõe o art. 56, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município de Estância Turística de Ibitinga:

Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

XVI - superintender a arrecadação dos tributos, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara;

Deste modo, a opção acerca do formato a ser adotado para a cobrança da contribuição para custeio da iluminação pública na fatura de consumo de energia elétrica, atribuindo código de barras específico para cada obrigação, sob o ponto de vista da superintendência de arrecadação, é atividade de competência do Chefe do Poder Executivo,

Neste sentido, vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.957, DE 17 DE AGOSTO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE POÁ, QUE, ALTERANDO LEGISLAÇÃO ANTERIOR, DISPÕE SOBRE A TOLERÂNCIA DE 15 (QUINZE) MINUTOS AO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO, NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO, ALÉM DE DESOBRIGAR A EXPOSIÇÃO DO CARTÃO DE ESTACIONAMENTO NA HIPÓTESE EM QUE ESPECIFICA INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL INVIABILIDADE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE PRECEDENTES OCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE REFLEXOS NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FIRMADO COM EMPRESA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO, A VIOLAR ARTIGO 117 DA CARTA PAULISTA PRETENSÃO PRECEDENTE.
(TJSP, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2173696-53.2017.8.26.0000, COMARCA: SÃO PAULO, AUTOR: PREFEITO DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ, RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ)
(grifo nosso)

ngf está de acordo com a ma kúia tal acp? ngf vou retirar

IV. Ademais, ainda que o intuito da Vereadora proponente, tenha por garantia à defesa dos direitos do consumidor, considerando que a ausência de clareza e transparência na formatação de cobrança acarreta a impossibilidade de contestar uma das obrigações decorrentes de motivos distintos, uma da prestação de serviços de energia elétrica, e outra da lei decorrente da CIP.

Assim, no que se refere a competência legislativa do Município, para regular direitos atrelados à defesa do consumidor, a Constituição Federal, ao estabelecer a divisão de competências entre os entes federados, determina² a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar acerca da produção e consumo, e direitos relativos ao consumidor.

² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre(...)

V - **produção e consumo**;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, **ao consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;(...)

Desta forma, embora detenha prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local³, ao dispor sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos a que se refere exibir de forma clara, em local de fácil acesso, às *isenções tributárias atreladas a pessoa que tenha deficiência física, visual, mental severa ou profunda, autista, e produtor rural portador de talão de produtor*, o Município adentra em matéria de competência legislativa exclusivamente Federal, Distrital ou Estadual.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) determina que normas concernentes à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços são privativas da União, aos Estados federados e Distrito Federal.

No caso concreto, temos que o projeto analisado, ao pretender regular relação de consumo entre particulares e a concessionária, determinando uma conduta a ser observada pelos prestadores de serviço a que se refere, adentra em área de competência legislativa da União e dos Estados, o que torna a proposição juridicamente inviável.

A defesa do consumidor no Brasil tem como marco legais a Constituição Federal e a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor):

- Constituição Federal:

Art. 5º ...

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

- Código de Defesa do Consumidor - CDC:

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 das Disposições Transitórias.

Portanto, o CDC concretizou uma orientação constitucional, sistematizando as normas então dispersas em um diploma legal específico, representado a "vontade" do Estado (Poder Público) em consolidar a defesa deste atributo da cidadania.

O dever de informar do fornecedor, para com o consumidor, segundo a Lei nº 8.078, de 1990, está expressamente previsto nos termos do art. 4º, inciso IV, se tratando de diretriz atrelada a Política Nacional das Relações de Consumo:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem

³ Art. 30, I, Constituição Federal.

como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

[...]

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

A municipalização da defesa do consumidor é uma diretriz do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), na medida em que a maior proximidade e identidade do órgão local com os consumidores e fornecedores, promove agilidade e interação com os demais órgãos locais, tais como Ministério Público e entidades da sociedade civil. Neste sentido, dispõe o CDC:

Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

(...)

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais;

Na mesma direção, o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, dispõe sobre a organização do SNDC:

Art. 3º Compete à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe: (Redação dada pelo Decreto nº 7.738, de 2012)

(...)

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, **a criação de órgãos públicos estaduais e municipais de defesa do consumidor** e a formação, pelos cidadãos, de entidades com esse mesmo objetivo;

(grifou-se)

Portanto, observa-se que se trata de um estímulo à descentralização das atividades de fiscalização e defesa do consumidor, contribuindo para sua interiorização e articulação com os demais órgãos de mesmo objetivo. De fato, nada impede que o Município através de seu Procon, realize as ações necessárias, inclusive expedindo atos normativos, para regular a defesa do consumidor, na forma apresentada pela proposição.

Por estes fundamentos, entende-se que mesmo existindo interesse da Vereadora proponente na defesa e garantia dos direitos dos consumidores, há inviabilidade jurídica do projeto de lei analisado, quanto a este aspecto, pois conforme

demonstrado, o Município não tem competência para legislar sobre a matéria objeto da propositura, usurpando competência legiferante do Estado, na forma do artigo 24, V, da Carta Magna⁴.

V. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade do projeto de lei nº 341, de 2017, considerando que sob o aspecto da matéria trazida pela proposição, especificamente quanto a formatação da arrecadação da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública, acaba por adentrar em gestão administrativa dos tributos, a qual resta de competência do Chefe do Poder Executivo, consoante disposto ao art. 56, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município.

Ainda, quanto aos aspectos motivadores da regulação, quanto a defesa dos direitos dos consumidores, alerta-se que observado o fundamento no art. 24, inciso V, da Constituição Federal, a competência para legislar acerca da matéria resta atribuída à União e Estados federados, não inclusos os Municípios.

O IGAM permanece à disposição.



Gabriele Valgoi
OAB/RS 79.235
Consultora do IGAM



Vanessa L. Pedrozo Demetrio
OAB/RS 104.401
Consultora do IGAM

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

V - produção e consumo;