



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SECRETARIA DO PLENO

Ofício Nº 1065/2021

Vitória, 17 de setembro de 2021.

Exmº (a) Senhor(a),

Encaminho para os devidos fins, cópia do Venerando Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal Pleno nos autos da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000** em que é REQUERENTE **PREFEITO MUNICIPAL DE CARIACICA/ES** REQUERIDO **CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA/ES**.

Cordiais Saudações,

JULIANA VIEIRA NEVES MIRANDA

Diretor do Pleno

Resolução nº 29/2013 - D.J.E.S 28/06/2013

Ao

Exmo. Sr.

PREFEITO MUNICIPAL DE CARIACICA/ES

Av. Mário Gurgel, nº 2.502, Bairro Alto Lage- Cariacica/ES, Cep. 29.151-900.

 **PREFEITURA DE CARIACICA**
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
RECEBIDO
Em: 27/09/21
ASS.:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

REQTE. : PREFEITO DE CARIACICA-ES
REQDO. : CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
RELATORA : DESª. ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA

ACÓRDÃO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.978/2019 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA-ES. INSTITUI COMUNICAÇÃO PRÉVIA DE INTERRUÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À POPULAÇÃO. DIREITO DO CONSUMIDOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO. POSSIBILIDADE DE MUNICÍPIO EDITAR NORMA EM CARÁTER SUPLETIVO, DE ACORDO COM O INTERESSE LOCAL E SEM CONTRARIAR EVENTUAL NORMA FEDERAL OU ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA EM RELAÇÃO À PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR QUANTO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE INTERESSE EXCLUSIVAMENTE LOCAL E CONTRARIEDADE À NORMA FEDERAL. AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ACERCA DA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR QUANTO AO SERVIÇO DE COLETA DE LIXO. INTERESSE LOCAL EVIDENCIADO E INEXISTÊNCIA DE NORMA FEDERAL OU ESTADUAL CONFLITANTE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM EFEITOS *EX TUNC*.

1) A Lei nº 5.978/2019 do município de Cariacica-ES determina que a população daquele ente municipal seja comunicada, pelas concessionárias, delegatárias e permissionárias de serviços públicos essenciais – assim considerados aqueles elencados no seu artigo 2º – com antecedência mínima de 24h (vinte e quatro horas), sob pena de sofrerem sanções e multas, a serem regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal, no caso de haver descumprimento.

2) A norma municipal impugnada, que gera obrigação às pessoas jurídicas concessionárias, delegatárias e permissionárias de serviços públicos de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo, de comunicarem a interrupção dos aludidos serviços disponibilizados à



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

população com antecedência mínima de 24h (vinte e quatro horas), insere-se no âmbito do direito do consumidor, matéria contida no âmbito de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso V, da Constituição da República, e do art. 10 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

3) Em que pese ter sido conferida à União a atuação para a edição de normas gerais sobre direito do consumidor (art. 24, § 1º, da CF/88) e aos Estados/Distrito Federal a permissão para suplementar a legislação federal, expedindo normas específicas – consoante as peculiaridades regionais (art. 24, §§ 2º e 3º, da CF/88) –, aos municípios foi conferida a possibilidade de legislar sobre “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (inciso II), nos termos do art. 30 da Constituição Federal, do art. 28, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e do art. 9º, inciso I, da Lei Orgânica de Cariacica-ES.

4) O ente municipal detém competência, de natureza supletiva, para editar normas sobre consumo ou direito do consumidor, desde que: i) afetas ao interesse local (conforme as particularidades locais); e ii) as mesmas não conflitem com a legislação nacional ou estadual sobre a mesma matéria. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

5) Em relação aos serviços públicos listados nos incisos I (tratamento e abastecimento de água) e II (captação e tratamento de esgoto), do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, que refletem o conjunto de serviços que caracterizam o saneamento básico (art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007), O Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, tratou do assunto e esclareceu que, em princípio, os serviços de saneamento básico são de interesse local e, portanto, de competência municipal; todavia, onde for instituída formalmente Região Metropolitana o interesse passa a ser coletivo, devendo a gestão ser compartilhada entre o Estado e os municípios, sem que prevaleça a vontade de um sobre o outro, o que, aliás, reflete parte da exegese da norma constante no art. 244 da Constituição Estadual.

6) No caso, o município de Cariacica-ES, responsável pela edição da norma objurgada, integra a Região Metropolitana da Grande Vitória, consoante se observa do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 318/2005, legislação esta que, ao lado da Lei Complementar Estadual nº 325/2005 e da Lei Estadual nº 6.871/2001, dispôs que o serviço de saneamento básico é de interesse comum de todos os municípios que a integram e que o seu sistema será operado pela CESAN, de modo que a matéria tratada nos incisos I e II, do art. 3º, da Lei Municipal nº



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

5.978/2049, possui relevância que ultrapassa o interesse exclusivamente local, visto que o referido ente municipal não teria razão para direta e isoladamente editar lei objetivando proteger exclusivamente os usuários/consumidores daquela municipalidade.

7) Quanto ao inciso III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, que trata do fornecimento de energia elétrica, há que se aplicar o mesmo fundamento exposto anteriormente para reconhecer a sua inconstitucionalidade formal, visto que a EDP Espírito Santo é a concessionária de distribuição de energia elétrica responsável pelo fornecimento de quase todo o Estado, inclusive o município de Cariacica-ES, de forma que este ente municipal não possui interesse exclusivamente local para legislar, de maneira suplementar, a respeito de norma protetiva do consumidor, considerando que o interesse existente é predominantemente estadual.

8) O prazo exíguo fixado em desfavor dos munícipes de Cariacica-ES usuários do serviço público de distribuição de energia elétrica se revela conflitante com a legislação nacional vigente que trata sobre a mesma matéria (art. 6º, § 3º, da Lei nº 8.987/95, e art. 173 da Resolução ANEEL nº 414/2010), a qual estabelece prazo superior para o acesso à informação do consumidor a respeito da eventual interrupção deste tipo de serviço, o que atrai a inconstitucionalidade formal do inciso III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, considerando que o ente municipal utilizou indevidamente a sua competência suplementar para legislar sobre direito do consumidor.

9) Em relação ao inciso IV, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, que trata sobre o serviço de coleta de lixo, constato que o município de Cariacica-ES utilizou adequadamente a sua competência suplementar para legislar a respeito de direito do consumidor, atraindo a constitucionalidade deste dispositivo legal, na medida em que a política urbana de coleta e destinação de resíduos sólidos/lixo é de competência dos entes municipais, cabendo a eles elaborarem e definirem qual a melhor forma de fazê-lo, nos termos do art. 192, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e dos arts. 9º, inciso I, 4, alínea "I", e 198, § 2º, inciso II, alínea "b", ambos da Lei Orgânica de Cariacica-ES, além de completar o disposto no art. 22 do Código de Defesa do Consumidor e não contrariar as normas contidas na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para saneamento básico, e na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

10) Ação julgada parcialmente procedente, a fim de declarar, com efeito

65
C. J. M.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

ex tunc e vinculante imediato, inconstitucional, por vício formal, os incisos I, II e III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, editada pelo município de Cariacica-ES, reconhecendo, por sua vez, a constitucionalidade do inciso IV, do citado dispositivo legal.

ACORDA o colendo Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, **julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc***, nos termos do voto da Relatora.

Vitória/ES, 02 de setembro de 2021.


DESEMBARGADOR PRESIDENTE


DESEMBARGADORA RELATORA



166
C. J.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

REQTE. : PREFEITO DE CARIACICA-ES
REQDO. : CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
RELATORA : DESª. ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA

VOTO

Conforme relatado, trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** proposta, com pedido de **medida cautelar**, pelo **Prefeito do município de Cariacica-ES**, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 5.978/2019**, que "*Institui a comunicação prévia de interrupção de serviços essenciais à população e dá outras providências*", promulgada pelo Presidente da Casa Legislativa após rejeição do veto integral pelo Chefe do Poder Executivo e ora requerente.

No escopo de auxiliar a resolução da matéria por este órgão plenário, transcrevo integralmente a norma objurgada:

Art. 1º Esta Lei estabelece, no âmbito do município de Cariacica, a comunicação prévia de interrupção de serviços essenciais à população.

Art. 2º O disposto no caput do presente artigo se aplica às concessionárias delegatárias e permissionárias de serviços públicos de:

I – Tratamento e abastecimento de água.

II – Captação e tratamento de esgoto.

III – Fornecimento de energia elétrica.

IV – Coleta de lixo.

Art. 3º A comunicação da interrupção de serviços essenciais à população deverá ser feita com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência.

Parágrafo único. Nos casos de interrupção dos serviços essenciais à população ocorridos por motivo de caso fortuito ou força maior e nos casos em que os reparos e manutenção ocorrerem em caráter emergencial, a comunicação da interrupção e de seus motivos deverá ser feita à população concomitantemente ao tempo de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

reestabelecimento do serviço.

Art. 4º A comunicação prévia de interrupção de serviços essencial à população dar-se-á por:

I – Comunicação por carta, preferencialmente;

II – Informe publicitários na rádio, televisão e nas redes sociais de alcance regional.

Parágrafo único. Nos casos de interrupção dos serviços essenciais à população ocorridos por motivo de caso fortuito ou força maior e nos casos em que os reparos e manutenção ocorrerem em caráter emergencial, a comunicação da interrupção e de seus motivos deverá ser feita mediante a realização de informes publicitários na rádio ou na televisão e nas redes sociais de alcance regional.

Art. 5º Ficam dispensadas do cumprimento da presente Lei quando caracterizada a interrupção do serviço público essencial à população ocasionado por movimentos grevistas de categoria profissionais de trabalhadores, desde que respeitados os requisitos previstos na Lei nº 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve.

Art. 6º As pessoas jurídicas elencadas no parágrafo único do artigo 1º desta Lei, que não cumprirem a presente Lei sofrerão sanções e multas a serem regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Como se vê, a citada Lei Municipal nº 5.978/2019 determina que a população de Cariacica seja comunicada, pelas concessionárias, delegatárias e permissionárias de serviços públicos essenciais – assim considerados aqueles elencados no seu artigo 2º – com antecedência mínima de 24h (vinte e quatro horas), sob pena de sofrerem sanções e multas, a serem regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal, no caso de haver descumprimento.

O requerente alega, em resumo, que a norma municipal objurgada padeceria de **inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa, eis que dispõe sobre



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

matéria cuja competência administrativa e legislativa seria da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos arts. 21, inciso XII, alínea "b", 22, inciso IV, e 24, inciso V, todos da Constituição Federal, com isso extrapolando a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, consoante estabelece o art. 28, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Além disso, argumenta ser também **formalmente inconstitucional** a norma municipal questionada por ingressar em matéria já disciplinada por Leis Federais, tais como as Leis nº 8.078/90, nº 8.987/95 e nº 7.783/89, e por violar o princípio da razoabilidade, ao estabelecer prazo exíguo (24h) para comunicação à população cariaciquense a respeito da interrupção dos serviços essenciais, não obstante existir previsão da comunicação com antecedência mínima superior em normas federais.

Em análise do pedido de medida cautelar formulado pelo autor, este egrégio Tribunal Pleno, à unanimidade, diante da presunção de constitucionalidade das leis, indeferiu o requerimento de suspensão de eficácia da norma objurgada, pois, apesar de haver uma certa plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade formal da lei municipal, revelou-se frágil a alegação de *periculum in mora* baseada na própria ofensa aos preceitos constitucionais e considerando que a legislação questionada estava em vigor desde 06/05/2019 sem a demonstração de efetivo prejuízo para a Administração Pública Municipal, a população local e as concessionárias, delegatárias e permissionárias de serviços públicos.

Na oportunidade, ressaltai que, como a obrigação proposta pela norma municipal objurgada objetiva aumentar a proteção dos usuários de serviço público frente a atuação das concessionárias, delegatárias e permissionárias destes serviços essenciais, seria mais sensato preservar a sua eficácia até o julgamento definitivo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, oportunidade em que a constitucionalidade da norma e as teses jurídicas expostas pelo requerente seriam examinadas com todo o zelo



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

que a questão merece.

Nessa linha, após análise das informações prestadas pela Câmara Municipal de Vereadores, bem como do parecer emitido pelo d. Subprocurador Geral de Justiça, em que pese a enorme relevância da norma objurgada para a proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos, **não há como deixar de reconhecer a manifesta inconstitucionalidade de parte da referida legislação municipal.**

Tenho a esclarecer, inicialmente, que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante este egrégio Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais se relacionam com os Poderes – a exemplo das regras de competências legislativas –, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro, e nesse sentido, amparo-me, *in verbis*:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. **Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.**” (RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017, STF).

Frisado isto, a repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos



68
C. P.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

fundamentais. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

No âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, inciso I, da Constituição da República, e nos arts. 20 e 28, inciso I, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo¹. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro².

Em outras palavras, as regras de distribuição de competências legislativas são disciplinadas de acordo com o princípio da predominância de interesses.

Partindo dessa premissa, na hipótese, **a norma municipal impugnada**, que gera obrigação às pessoas jurídicas concessionárias, delegatárias e permissionárias de serviços públicos de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo, de comunicarem a interrupção dos aludidos serviços disponibilizados à população com antecedência mínima de 24h (vinte e quatro horas), **insere-se no âmbito do direito do consumidor, matéria contida no âmbito de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal**, nos termos do art. 24, inciso V, da Constituição da República³, e do art. 10 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

1 Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local.

2 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. pgs. 28-29.

3 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) V - produção e consumo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

Com efeito, a legislação questionada não regulamenta a forma como os serviços públicos de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo, serão prestados à população, mas apenas institui a obrigação de as pessoas jurídicas que disponibilizam tais serviços informarem previamente aos municípios a respeito de eventual interrupção, **concretizando norma protetiva do consumidor-usuário**, a qual está inserida no âmbito da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso V, da CF/88, e art. 10 da CE).

Não obstante, em que pese ter sido conferida à União a atuação para a edição de normas gerais sobre direito do consumidor (art. 24, § 1º, da CF/88) e aos Estados/Distrito Federal a permissão para suplementar a legislação federal, expedindo normas específicas – consoante as peculiaridades regionais (art. 24, §§ 2º e 3º, da CF/88) –, aos municípios foi conferida a possibilidade de legislar sobre “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (inciso II), nos termos do art. 30 da Constituição Federal, do art. 28, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e do art. 9º, inciso I, da Lei Orgânica de Cariacica-ES.

Todavia, importa ressaltar que deve a lei municipal compatibilizar-se com as normas editadas pelos demais entes federativos, sem contrariar o regramento já definido pela União ou pelos Estados/DF (nos exercícios de suas competências legislativas), a evitar a violação ao pacto federativo.

Portanto, o ente municipal detém competência, de natureza supletiva, para editar normas sobre consumo ou direito do consumidor, desde que: i) afetas ao interesse local (conforme as particularidades locais); e ii) as mesmas não conflitem com a legislação nacional ou estadual sobre a mesma matéria.

O Supremo Tribunal Federal possui posicionamento sedimentado a



69
C. P.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

respeito desta matéria, senão vejamos:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. EXIBIÇÃO DE PAINEL COM A DIVULGAÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS. INTERESSE LOCAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O município tem competência para legislar sobre normas de direito do consumidor, quando presente o interesse local. Precedentes. II – Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 1188853 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 05/08/2020, STF).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DO CONSUMIDOR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.058/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 24, VIII, E 30, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento adotado na decisão agravada reproduz a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direitos do consumidor. Esta Suprema Corte admite a competência dos municípios para legislar sobre direito do consumidor, desde que inserida a matéria no campo do interesse local. Precedentes. 2. (...)” (RE 1173617 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 12/04/2019, STF).

Com base neste pressuposto, a aferição da constitucionalidade da norma objurgada passa pelo exame do interesse local para sua edição e da existência de legislação federal ou estadual sobre a matéria, a fim de verificar a compatibilidade da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

norma municipal para tratar supletivamente sobre direito do consumidor.

Em relação aos serviços públicos listados nos incisos I (tratamento e abastecimento de água) e II (captação e tratamento de esgoto), do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, que refletem o conjunto de serviços que caracterizam o saneamento básico (art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007), de acordo com a Constituição Federal de 1988, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de saneamento básico (art. 21, inciso XX), e a todos os entes federados, de maneira comum, promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX). Entretanto, não há previsão expressa quanto à competência para legislar sobre a matéria, tampouco para a prestação dos serviços, dependendo a definição a esse respeito da identificação do âmbito de interesse prevaiente na questão.

A despeito de os serviços de saneamento básico, por sua natureza e relação histórica com as questões habitacionais, poderem ser considerados de interesse local, de forma que seriam os municípios competentes para legislar, organizar e prestar esses serviços (art. 30, incisos I e V, da CF/88), a problemática possui contornos mais complexos, **especialmente quando o ente municipal está inserido numa Região Metropolitana** criada por lei complementar, hipótese em que se tem também a competência do Estado acerca desta matéria (art. 25, § 3º, da CF/88).

O Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ⁴, tratou do assunto e esclareceu que, em princípio, os serviços de saneamento básico são de interesse local e, portanto, de competência municipal; todavia, onde for instituída formalmente Região Metropolitana o interesse passa a ser coletivo, devendo a gestão ser compartilhada entre o Estado e os municípios,

⁴ ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, STF.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

sem que prevaleça a vontade de um sobre o outro, o que, aliás, reflete parte da exegese da norma constante no art. 244 da Constituição Estadual⁵.

No caso, o município de Cariacica-ES, responsável pela edição da norma objurgada, integra a Região Metropolitana da Grande Vitória, consoante se observa do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 318/2005⁶, legislação esta que, ao lado da Lei Complementar Estadual nº 325/2005⁷ e da Lei Estadual nº 6.871/2001⁸, dispôs que o serviço de saneamento básico é de interesse comum de todos os municípios que a integram e que o seu sistema será operado pela CESAN, sociedade de economia mista estadual, sob a forma de concessão de serviço público.

Nessa linha, a matéria tratada nos incisos I e II, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2049, possui relevância que ultrapassa o interesse exclusivamente local, visto que o município de Cariacica integra a Região Metropolitana da Grande Vitória, de modo que não teria razão para direta e isoladamente editar lei objetivando proteger exclusivamente os usuários/consumidores daquela municipalidade. Em

5 Art. 244. A política e as ações de saneamento básico são de natureza pública, competindo ao Estado e aos Municípios a oferta, a execução, a manutenção e o controle de qualidade dos serviços delas decorrentes. § 1º Constitui-se direito de todos o recebimento dos serviços de saneamento básico. § 2º A política de saneamento básico, no âmbito da competência do Estado, integrará a política de desenvolvimento estadual, abrangendo as áreas urbanas e rurais. § 3º A política de saneamento básico, de responsabilidade dos Municípios, respeitadas as diretrizes do Estado e da União, garantirá: I - o fornecimento de água potável às cidades, vilas e povoados; II - a instituição, a manutenção e controle de sistemas: a) de coleta, tratamento e disposição de esgoto sanitário e domiciliar; b) de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo domiciliar; c) de coleta, disposição e drenagem de águas pluviais. § 6º A política de saneamento básico do Município deverá ser compatibilizada com a do Estado.

6 Art. 2º A RMGV é integrada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória e tem por objetivo a integração de políticas de interesse comum e por finalidade promover: (...).

7 Art. 5º Nos termos da legislação em vigor, a Companhia Espírito-Santense de Saneamento CESAN é confirmada como concessionária dos serviços públicos de saneamento básico para todas as situações definidas nos incisos I e III, do artigo 4º desta Lei Complementar e, a teor da Lei Estadual nº 6.871, de 14.11.2001, está assegurada a manutenção desta condição pelo prazo de 50 (cinquenta) anos contados da promulgação dessa Lei.

8 Art. 3º Nos termos da legislação em vigor, a Companhia Espírito-Santense de Saneamento, CESAN é confirmada como concessionária dos serviços públicos de saneamento básico para todas as situações definidas no Art. 9º da Lei Complementar nº 204 de 22 de junho de 2001, ficando assegurada a manutenção desta condição pelo prazo de 50 (cinquenta) anos contados da promulgação desta Lei.

76



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

conformidade com o precedente vinculante do Pretório Excelso, apenas os municípios não inseridos no contexto de Regiões Metropolitanas detêm a exclusiva gestão do serviço de saneamento básico, enquanto que os inseridos possuem interesse comum, o **que afasta a existência de interesse local na edição dos mencionados dispositivos legais questionados, atraindo a pecha da inconstitucionalidade.**

Somente a manifestação de vontade de todos os municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória é que poderia configurar o interesse apto a justificar a edição de norma protetiva do consumidor em relação aos serviços públicos de saneamento básico, não detendo o município de Cariacica-ES competência para legislar, ainda que de maneira suplementar, tal matéria, ante a inexistência de interesse estritamente local, o que resulta na inconstitucionalidade formal dos incisos I e II, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019.

Em hipóteses semelhantes, os egrégios Tribunais pátrios chegaram a mesma conclusão, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. MEDIDA CAUTELAR. NECESSIDADE DO PREENCHIMENTO CONCOMITANTE DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. LIBERAÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO E DE CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS NOS ESTÁDIOS DE FUTEBOL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR E SOBRE DESPORTO. AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL DO MUNICÍPIO QUE JUSTIFIQUE A LEGISLAÇÃO SUPLEMENTAR. PROBABILIDADE DO DIREITO EVIDENCIADA. (...).” (TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 2000514-95.2018.8.12.0900, Tribunal de Justiça, Órgão Especial, Relator (a): Des. Sérgio Fernandes Martins, j: 22/10/2018, p: 23/10/2018).



71
C. P.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 13.757, DE 13 DE ABRIL DE 2006, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE PAPEL TÉRMICO NA IMPRESSÃO DE DOCUMENTOS EMITIDOS AOS CONSUMIDORES POR INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, FINANCEIRAS E CORRESPONDENTES BANCÁRIOS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO’ (...). DIREITO CONSUMERISTA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADOS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUE SE MOSTRA LIMITADA AO INTERESSE LOCAL. EXTRAPOLAÇÃO NA HIPÓTESE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, INCISOS I E II E 30, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESNECESSIDADE DA INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. NORMA QUE NÃO CRIA OU MAJORA DESPESAS. A Lei Municipal impugnada, embora não trate de questão cuja iniciativa seja privativa do Poder Executivo, extrapola o interesse local expressamente indicado no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Ao cuidar de matéria consumerista - cuja competência é concorrente da União e do Estado, e apenas de forma suplementar, do Município -, o legislador local disciplinou matéria de interesse e abrangência nacional, sem qualquer peculiaridade local que a justificasse, extrapolando sua competência legislativa. A norma, por outro lado, não criou ou majorou despesas públicas, razão pela qual, dispensada a indicação de fonte de custeio. **AÇÃO PROCEDENTE, NOS TERMOS DO ACÓRDÃO.**” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2226928-14.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2017; Data de Registro: 17/03/2017).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA Nº 269/2012. IMPOSIÇÃO DO FORNECIMENTO GRATUITO DE EMBALAGENS PELOS ATACADÕES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES (...). DIREITO COMERCIAL E DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA LEGIFERANTE DOS



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

O prazo exíguo fixado em desfavor dos munícipes de Cariacica-ES usuários do serviço público de distribuição de energia elétrica se revela conflitante com a legislação nacional vigente que trata sobre a mesma matéria, a qual estabelece prazo superior para o acesso à informação do consumidor a respeito da eventual interrupção deste tipo de serviço, o que atrai a **inconstitucionalidade formal do inciso III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019**, considerando que o ente municipal utilizou indevidamente a sua competência suplementar para legislar sobre direito do consumidor.

Ora, a competência suplementar do município para dispor sobre direito do consumidor não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União em matéria de exploração do serviço de energia elétrica e nem contrariar a legislação federal que trata do assunto, a qual já estabeleceu proteção mais benéfica ao usuário/consumidor acerca do direito à informação prévia à interrupção do mencionado serviço público.

Por sua vez, em relação ao inciso IV, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, que trata sobre o serviço de coleta de lixo, constato que o município de Cariacica-ES utilizou adequadamente a sua competência suplementar para legislar a respeito de direito do consumidor, **atraindo a constitucionalidade deste dispositivo legal**, na medida em que a política urbana de coleta e destinação de resíduos sólidos/lixo é de competência dos entes municipais, cabendo a eles elaborarem e definirem qual a melhor forma de fazê-lo, nos termos do art. 192, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹⁰, e dos arts. 9º, inciso I, 4, alínea "I", e 198, § 2º, inciso II, alínea "b",

10 Art. 192. Os municípios estabelecerão: I - planos e programas para a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos, com ênfase aos processos que envolvam sua reciclagem.

Art. 198. (...). § 2º A política de saneamento básico, de responsabilidade do Município, respeitadas as diretrizes fixadas pela União, garantirá: (...); II - a instituição, a manutenção e o controle de sistema: (...); b) de limpeza pública, de coleta, disposição e unidade adequada de tratamento de lixo urbano, e principalmente hospitalar.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

ambos da Lei Orgânica de Cariacica-ES¹¹.

Se a Constituição Estadual atribuiu aos municípios a competência para legislar e implementar a coleta de lixo, é notória a existência de interesse local do município de Cariacica-ES para tratar da proteção do munícipe consumidor/usuário, ao estabelecer prazo mínimo para que as pessoas jurídicas responsáveis por este serviço informem a respeito de eventuais interrupções, descortinando a possibilidade de utilizar a competência suplementar para legislar sobre direito do consumidor, especialmente diante da norma geral existente no art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Ademais, não há que falar em contrariedade com norma federal ou estadual a respeito da matéria, visto que a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para saneamento básico, e a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, apesar de definirem normas gerais a respeito da coleta de lixo, nada dispõem acerca de prazo para comunicação prévia pela pessoa jurídica prestadora deste serviço público acerca da sua eventual interrupção.

¹¹ Art. 9º – Compete ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições: (...); 4 – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, neste último caso dependentemente de licitação, entre outros, os seguintes serviços públicos: (...); l) limpeza pública, remoção e destino do lixo domiciliar e hospitalar, bem como de outros resíduos de qualquer natureza.

73
C. J. M.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

Assim, exclusivamente em relação ao serviço público de coleta de lixo constante no inciso IV, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, constata-se que o município de Cariacica-ES utilizou adequadamente a sua competência suplementar para legislar sobre direito do consumidor, visto que a coleta de lixo é matéria afeta ao interesse local e inexistente conflito com legislação nacional ou estadual sobre o assunto.

Neste ponto, é importante ressaltar que nosso ordenamento jurídico permite a declaração de nulidade parcial, hipótese em que somente os dispositivos inconstitucionais serão declarados nulos, e não a totalidade da lei, tendo em vista que as normas subsistentes podem perfeitamente continuar a existir de forma autônoma, já que correspondem à vontade do legislador municipal, que pretende proteger o consumidor usuário de determinados serviços públicos essenciais das interrupções arbitrárias do fornecimento pelas pessoas jurídicas.

Como, no caso, após o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos I, II e III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, ainda permanecerá vigente o inciso IV, que trata do serviço público de coleta de lixo, há plena possibilidade da mencionada norma municipal continuar hígida, a fim de que a pessoa jurídica prestadora deste serviço tenha a obrigação de informar aos munícipes de Cariacica-ES a eventual interrupção do serviço de coleta de lixo com antecedência mínima de 24h (vinte e quatro horas), sob pena de sofrer sanções e multas, a serem regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal.

Dessa maneira, a despeito da louvável intenção da Câmara Municipal de Cariacica-ES ao tentar buscar formas de proteção aos seus munícipes, conclui-se que os **incisos I, II e III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, são formalmente inconstitucionais**, por terem usurpado a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre direito do consumidor, e não se enquadrarem na competência legiferante suplementar municipal, afrontando, portanto, o



74
C. F.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gabinete da Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0018564-33.2020.8.08.0000

disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, no art. 28, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 9º, inciso I, da Lei Orgânica de Cariacica-ES.

Antes de concluir, com relação à extraordinária possibilidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (art. 27 da Lei nº 9.868/99¹²) da aludida norma municipal, não constato razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social que a justifique, visto que, embora a legislação esteja em vigor há pouco mais de 02 (dois) anos, eventuais sanções que possam ter sido aplicadas às pessoas jurídicas que descumpriram a obrigação de informar a interrupção de seus serviços dentro do prazo oportuno devem ser extirpadas, considerando que baseadas em dispositivos inconstitucionais, inexistindo razão para que o ente municipal se apodere indevidamente destas quantias em detrimento do prejuízo das pessoas jurídicas prestadoras dos serviços públicos descritos nos incisos I, II e III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019.

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de declarar, com efeito *ex tunc* e vinculante imediato, inconstitucional, por vício formal, os incisos I, II e III, do art. 3º, da Lei Municipal nº 5.978/2019, editada pelo município de Cariacica-ES, reconhecendo, por sua vez, a constitucionalidade do inciso IV, do citado dispositivo legal.

É como voto.

B

12 Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

