



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 60/2025

INICIATIVA: Vereador Vitor Azevedo

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil, “**DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO PRESENCIAL PELAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA, SANEAMENTO, ESGOTO, ENERGIA ELÉTRICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”

A proposição legislativa tem por finalidade estabelecer, no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, a obrigatoriedade de que empresas concessionárias de serviços públicos de água, saneamento, esgoto e energia elétrica disponibilizem quantidade suficiente de atendentes para garantir atendimento presencial em tempo máximo de 20 (vinte) minutos em dias normais e 30 (trinta) minutos em vésperas ou após feriados prolongados.

Sob o aspecto formal, *a priori*, o projeto em questão se encontra adequado às hipóteses de competência constitucional Municipal para iniciativa da matéria, conforme preceitua o artigo 30, I, da Carta Magna, bem como os artigos 16, I e 17, XXI, da Lei Orgânica Municipal (LOM), transcritos abaixo:

CRFB/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

LOM

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17 – Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

[...]

XXI – promover a proteção do consumidor.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A matéria é pacífica no âmbito do Colendo STF. Confira-se o seguinte julgado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.620/2017 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TEMPO MÁXIMO DE ESPERA NO ATENDIMENTO EM LOJA DE OPERADORA DE TELEFONIA. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor. Cite-se, por exemplo, a ADI 5.745 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019). 4. A Lei estadual 7.620/2017, ao estabelecer tempo máximo de espera para atendimento de consumidor em loja de operadora de telefonia, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Isso porque o fato de regulamentar o tempo de espera para atendimento não diz respeito à matéria específica de contrato de telecomunicação, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997. 5. Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos Estados Membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal. 6. Ação Direta julgada improcedente. (ADI 5.833. Min. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em 23 de agosto de 2019.)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





“O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por diversas vezes, já se pronunciou a respeito de questão semelhante, no tocante ao tempo máximo de espera em fila por parte do consumidor. É o caso, por exemplo, do julgamento do RE 432.789, de relatoria do Min. EROS GRAU, no qual ficou assentado que o tempo máximo de espera em fila, para atendimento em instituição bancária, não diz respeito à matéria atinente à atividade-fim do banco, o que poderia atrair a competência da União, mas sim de proteção ao consumidor e de interesse local. Confira-se a ementa do precedente:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 432789, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, DJ de 7/10/2005)”

De fato, a proposta trata de defesa dos direitos dos consumidores e assim, como demonstrado, é atribuição dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui, dentro de seus limites legais, a promoção da proteção dos direitos do consumidor.

Registre-se, por oportuno, que não há reserva de iniciativa quanto à matéria, sendo também prerrogativa do Poder Legislativo a faculdade de dar impulso a qualquer projeto de lei que verse sobre matéria de interesse local, salvo nas hipóteses excepcionais do art. 61, § 1º, II, “a”, “c”, “e”, da CRFB/88, que devem ser interpretadas restritivamente de molde a não interferir na autonomia do Poder Legislativo, conforme entende o Supremo Tribunal Federal (STF - Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral), conforme vejamos:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Registre-se ainda, que na LOM também não há reserva de iniciativa, ou seja, não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, pois vejamos o artigo 48, §1º, I, II, III e IV:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

No entanto, apesar da validade formal no tocante à competência e iniciativa, destaca-se que a redação proposta no artigo 1º, do projeto de lei, ao determinar que as empresas **“deverão colocar à disposição dos seus usuários, pessoal suficiente e necessário no setor de atendimento presencial...”** ultrapassa os limites da competência legislativa municipal, pois interfere diretamente na organização interna e na gestão de recursos humanos das empresas concessionárias, adentrando na esfera da livre iniciativa (art. 170 da CF) e do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). A imposição dessa regra viola o princípio da livre iniciativa, que assegura a autonomia das entidades privadas na definição de suas políticas internas, desde que observadas as normas gerais de proteção aos direitos do consumidor.

A obrigatoriedade imposta pelo dispositivo interfere indevidamente na gestão dessas instituições, restringindo sua liberdade de organização e funcionamento, criando óbice à livre iniciativa. Em consequência disso, poderá ser alegada a ingerência indevida na iniciativa privada. Vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Como verificado, no sistema pátrio, a ordem econômica tem como fundamento o princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF), sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, ressalvadas as limitações legais (art. 170, *caput* e parágrafo único da CF/88). Na linha do texto constitucional referente à proteção dos particulares, aduziu o Ministro Carlos Velloso:

“A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.” (STF - 2ª Turma. RE no 422.941. DJ de 24/03/2006. Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

Em conformidade, vale conferir o preciso magistério de Celso Ribeiro Bastos, *in verbis*:

“O empresário deve ser o senhor absoluto na determinação de o que produzir, como produzir, e por que preço vender. Há necessidade sim de alguns temperamentos. O importante é que a regra é a liberdade. Qualquer restrição a esta há de decorrer da própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela.” (In Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998 - São Paulo: Saraiva, 1998, vol. 7, p. 16)

Assim, deve a Administração Direta, por força dos artigos 174 e 175, parágrafo único, I e IV, do Texto Constitucional, assumir o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, de caráter determinante para o setor público, e meramente indicativo para o setor privado. Veja-se:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
Parágrafo único. A lei disporá sobre:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- (...)
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Assim, entendemos pela modificação redacional do artigo 1º, para que não ocorra em nenhum vício.

O artigo 4º do projeto de lei, expressa que o Poder Executivo regulamentará a lei, no que for necessário à sua aplicação, estabelecendo regras para comunicação de eventual descumprimento da norma. Resta entender, se a parte final do artigo (estabelecendo regras para comunicação de eventual descumprimento da norma) estamos diante de criação de novas atribuições ao Executivo, pois se entendamos que sim, estaremos diante de invasão de competência privativa do Prefeito, conforme preceitua o artigo 48, § 1º, III, da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, para que não haja nenhum questionamento, entendemos, que o referido artigo apenas expresse que “o Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação”, sem trazer qualquer tipo de diretriz, ou obrigação, ou regra ao Executivo. Pois, a própria Constituição Federal concebeu esse Poder Regulamentador ao Poder Executivo.

Ante o exposto, feita as devidas considerações e desde que promova a alteração redacional, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 11, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 30 de maio de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

