



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER N° 02 / 2019 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI N° 347/2015, que "dispõe sobre a concessão de desconto em conta de água para os usuários do serviço público de abastecimento de água que reduzirem o consumo e dá outras providências".

**Autor: Deputado Rodrigo Delmasso
Relator: Deputado Daniel Donizet**

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe determina a concessão de desconto de 10% nas contas de água dos usuários que demonstrarem ter economizado ao menos 30% sobre o denominado consumo mensal médio, apurado pela média dos doze últimos pagamentos.

O projeto determina também o recálculo mensal para fins de manutenção do desconto e estabelece a possibilidade de o consumidor recuperar o desconto que tenha perdido uma vez que novamente preencha os requisitos estabelecidos pela lei.

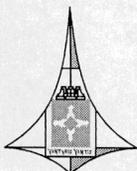
Seguem cláusulas relativas à regulamentação da lei (prazo de 180 dias), à entrada em vigor (data da publicação) e revogação genérica (disposições em contrário).

O projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Assuntos Sociais.

Nesta comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

PL N° 347 / 15
FOLHA N° 08



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão emitir parecer, em caráter terminativo, sobre a admissibilidade *constitucional, jurídica, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa* da proposição em causa.

A proposição objetiva conceder desconto de 10% nos valores devidos pelo serviço de abastecimento de água aos usuários que demonstrarem ter economizado ao menos 30% relativamente ao consumo mensal médio, obtido pela média dos doze últimos valores de pagamento do referido serviço.

Trata-se, pois, de projeto pertinente aos **serviços públicos de saneamento básico**, constituído, entre outros, pelo **abastecimento de água potável**, conforme definição da **Lei nº 11.445/2007**, editada pela União com fundamento no art. 21, inciso XX, da Constituição, para instituir **diretrizes nacionais** para a área.

No plano da repartição constitucional de competências, o saneamento básico é **serviço público de interesse predominantemente local**, como apontam a doutrina¹ e a jurisprudência², portanto de **competência municipal**, conforme previsto no art. 30, inciso V, da Constituição, que dispõe:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;"

Até por isso, a Lei nº 11.445/2007 prevê:

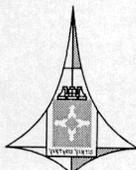
"Art. 8º-C. Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico."

¹ Cf., p.ex., Hely Lopes Meireles: "(...) as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípua do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular". (Direito municipal brasileiro. Atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 438-439.)

² Cf., p.ex., ADI 2340 /SANTA CATARINA "(...) sem dúvida nenhuma, o serviço de prestação de fornecimento de água compete ao município, ainda que seja atribuído por concessão a uma empresa estadual" (fl. 135) . (Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013)

PL Nº 3471 15
FOLHA Nº 09 RUBRICA

re 2



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Assim sendo, o Distrito Federal dispõe de competência para legislar sobre o tema, conforme previsão do art. 32, § 1º:

"Art. 32. (...)

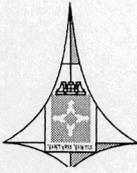
§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios."

No que interessa ao caso em exame, conforme autorizado pelo art. 9º, inciso II, da referida lei nacional, **no Distrito Federal a prestação do serviço de fornecimento de água foi delegado**, por intermédio da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, empresa pública a qual, nos termos da Lei nº 2.954/2002 e do **Contrato de Concessão** nº 001/2006-ADASA³, detém a concessão pelo prazo de trinta anos a contar de janeiro de 2002 (até 31 de janeiro de 2032, cf. a Cláusula Terceira do contrato).

Sendo esse o quadro normativo pertinente ao serviço público distrital alcançado pelo projeto, resulta que **a iniciativa de lei em apreço**, caso aprovada, **interferiria na gestão do contrato administrativo de concessão**, que é **matéria reservada ao Poder Executivo** porque pertinente à chamada **reserva da administração**.

E o faria, ademais, de modo a **comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado** entre o Distrito Federal e a CAESB, já que, ao outorgar o **subsídio** proposto **sem a indicação da fonte de custeio**, afetaria a remuneração da concessionária, a qual se perfaz mediante a cobrança do preço público correspondente, consoante as regras que, estabelecidas no respectivo contrato, não podem, no curso da execução, ser alteradas para a concessão de qualquer benefício que não estivesse nos editais pertinentes.

³ CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/2006-ADASA (PUBLICADO NO DODF Nº 41, DE 24/02/2006), CONSOLIDADO COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO PRIMEIRO TERMO ADITIVO, DE 21/12/2009 (PUBLICADO NO DODF Nº 247, DE 23/12/2009), PELO SEGUNDO TERMO ADITIVO, DE 16/05/2014 (PUBLICADO NO DODF Nº 106, DE 28/05/2014 E REPUBLICADO NO DODF Nº 259, DE 11/12/2014) E PELO TERCEIRO TERMO ADITIVO, DE 10/12/2014 (PUBLICADO NO DODF Nº 263, DE 17/12/2014).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



O projeto incorre, portanto, em **inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação de Poderes**, insculpido no art. 2º da Constituição e reproduzido no art. 53 da Lei Orgânica.

A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal nesse sentido já está **consolidada**, demonstrando que, em matéria de **serviços públicos prestados indiretamente**, os respectivos **contratos administrativos em execução estão imunes a interferências legislativas, mormente nas hipóteses em que estas afetam a equação econômico-financeira ajustada.**

É o que se pode constatar na seguinte decisão do STF⁴ proferida em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.(g.n)

É o que se pode constatar, também, em recente decisão⁵ da Suprema Corte:

"EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.

1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de

⁴ ADI 2733/ ES - ESPÍRITO SANTO- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator: Min. EROS GRAU - Julgamento: 26/10/2005 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280

⁵ ARE 929591 AgR/ PR - PARANÁ - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO - Relator: Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 06/10/2017 - Órgão Julgador: Segunda Turma - Publicação DJE-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



*iniciativa do poder legislativo que preveem determinado **benefício tarifário** no acesso a **serviço público concedido**, tendo em vista a **interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo**, estando evidenciada a **ofensa ao princípio da separação dos poderes**.*

*2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em **matéria sujeita à reserva de administração**, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (g.n.)*

Como se vê, o projeto em pauta não reúne condição de admissibilidade em face da Constituição Federal.

Além disso, **também não reúne condição de admissibilidade em face da Lei Orgânica do Distrito Federal**, cujo art. 71, § 2º, determina:

"Art. 71. (...)

(...)

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio."

Importa observar que essa vedação a deliberações legislativas, a incidir quando em pauta a outorga de gratuidade ou subsídio em serviços públicos prestados indiretamente, constitui verdadeira **limitação material à atuação do legislador distrital** e foi por ele mesmo insculpida na Lei Orgânica quando, no exercício do **poder constituinte decorrente**, promulgou a Lei Maior do Distrito Federal.

Como o projeto em exame não indica fonte para custeio do benefício proposto nem aponta medidas compensatórias que preservem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a vedação incide direta e irremediavelmente sobre ele, razão por que **a Câmara Legislativa está impedida até mesmo de deliberar sobre a matéria.**

A propósito, essa vedação contida na Lei Orgânica tem o respaldo do Supremo Tribunal Federal, havendo a CÔrte declarado a constitucionalidade de dispositivo idêntico constante da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em julgado cuja ementa é a seguinte:

PL Nº ^{CCJ} 3471/15
FOLHA Nº 12 RUBRICA

re 5



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



"**INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Serviço público. Prestação indireta. Contratos de concessão e permissão. Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**"(g.n.)⁶

No julgamento dessa ação, assim se expressou o relator:

"(...) a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio.

(...)

É, por isso, equivocado ver qualquer relação de contrariedade entre as limitações constitucionais vinculadas ao princípio federativo e a norma sob análise, que delas não desbordou. (...) A reserva de lei foi mantida pela **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, que apenas **condicionou, de forma válida, toda deliberação sobre propostas de gratuidade de serviços públicos prestados de forma indireta à indicação da correspondente fonte de custeio.** [ADI 3.225, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 17-9-2007, P, DJ de 26-10-2007.] (g.n.)

Pelo exposto, no exercício de nossa atribuição regimental, resta-nos tão-somente manifestar voto pela **INADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL do Projeto de Lei nº 347/2015** em face do art. 2º da Constituição Federal e dos arts. 53 e 71, § 2º, da Lei Orgânica, ficando prejudicada a análise dos demais aspectos.

Sala das Comissões,

Deputado REGINALDO SARDINHA

Presidente

Deputado DANIEL DONIZET

Relator

PL Nº CCJ 347 / 15
FOLHA Nº 13

⁶ ADI 3225 / RJ - RIO DE JANEIRO - Relator(a): Min. CEZAR PELUSO - Julgamento: 17/09/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 347-2015

Dispõe sobre a concessão de desconto em conta de água para os usuários do serviço público de abastecimento de água que reduzirem o consumo e dá outras providências.

Autoria: Deputado(a) Delmasso

Relatoria: Deputado(a) Daniel Donizet

Parecer: Inadmissibilidade

Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	P	✓				
Martins Machado		✓				
Daniel Donizet	R	✓				
Roosevelt Vilela					✓	
Prof. Reginaldo Veras		✓				
SUPLENTE(S)		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
TOTAIS		4			1	

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____ Em: ____/____/____

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator - CCJ

Voto em separado – Deputado _____

() REJEITADO

Relator do parecer do vencido – Deputado _____

20ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 24 . 09 . 2019

Patricia Nogueira de Andrade Moraes

Secretária da CCJ

Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça

PL 347-2015

FL nº 14 Rubrica