



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA – CME

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE

(Da Comissão de Minas e Energia)

Susta a aplicação do disposto no art. 218 da Resolução Normativa da ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, que estabelece as condições gerais de fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação do disposto no art. 218 da Resolução Normativa da ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, que “estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada”, o qual determina que sejam transferidos, pela distribuidora de energia elétrica, à pessoa jurídica de direito público responsável pelo sistema de iluminação pública, os ativos registrados como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS da distribuidora.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal e art. 24, inciso XII e §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, propõe-se a sustação do art. 218 da Resolução Normativa nº 414, de 2010, expedida pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL que, ao inovar na ordem jurídica, afronta princípios e dispositivos constitucionais, em especial o Princípio da Legalidade, consagrado no art. 5º da Carta Magna.

Da Tripartição dos Poderes e do Princípio da Legalidade

Encontramo-nos sob a égide de um Estado Democrático de Direito, estruturado sob o princípio constitucional da Tripartição de Poderes, idealizada por Montesquieu.

Consideradas as lições emanadas pelo notável constitucionalista, José Afonso da Silva, depreende-se que o Brasil se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, dotada de supremacia, que vincula todos os poderes e os atos deles provenientes, bem como de um ordenamento jurídico-legal emanado pela vontade popular - pluralista, representativa e participativa, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

assegura a vigência e eficácia dos direitos fundamentais, em prol do bem comum e da justiça social.

A Carta Magna estabelece parâmetros e meios de resguardo que possibilitam o exercício harmônico dos poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário, em busca de uma atuação coerente, de modo que um poder não se sobreponha ao outro.

Para tanto, é vedada a possibilidade de abdicação do poder ou da sua competência originária constitucionalmente atribuída, bem como são estabelecidas condições e limites para o exercício das funções anômalas pelos demais poderes.

No mesmo diapasão, a Constituição Federal, no inciso II do art. 5º, consagra, como elemento fundamental do Estado Democrático de Direito, o Princípio da Legalidade, pelo qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

No que tange ao Princípio da Legalidade, o renomado jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, in “Curso de Direito Administrativo” - 15ª ed, Editora Malheiros: 2002, esclarece que a simples leitura do dispositivo deixa claro que o texto não diz “decreto”, “regulamento”, “portaria”, “resolução”. Assim, exige expressamente “lei” para que o Poder Público possa impor obrigações a seus administrados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Defende ainda o renomado jurista que, em estrita harmonia com o disposto nesse dispositivo, encontramos a discriminação da competência regulamentar do Poder Executivo, prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, pelo qual o exercício regulamentar se limita à expedição de atos normativos secundários voltados ao fiel cumprimento da lei.

Conclui Bandeira de Mello que esses dispositivos constitucionais “respondem com precisão capilar aos objetivos fundamentais do Estado de Direito”, no sentido de vigorar no país um governo de leis e não de homens – “rule of law, not of men”.

Corroborando este postulado, Alexandre de Moraes, in “Direito Constitucional”- 19ª ed., Atlas: 2006, afirma que

“(...) Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei. Conforme salientam Celso Bastos e Ives Gandra Martins, no fundo, portanto, o princípio da legalidade mais se aproxima de uma garantia constitucional do que de um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

prerrogativa de repelir as injunções que lhe sejam impostas por uma outra via que não seja a da lei, pois como já afirmava Aristóteles, “a paixão perverte os Magistrados e os melhores homens: a inteligência sem paixão – eis a lei”.

Neste sentido, como bem elucida o Professor de direito constitucional da UNEB, Dr. Pedro Augusto Lopes Sabino, no artigo “Atividade Legislativa do Poder Executivo. Análise do exercício de atividades normativas primárias e secundárias pelo Poder Executivo Federal”, extraído do site “Jus Navegandi”:

“É consubstancial aos regimes constitucionais, particularmente ao nosso – de Constituição escrita e rígida, um domínio indubitavelmente reservado à legislação no sentido estrito ou formal, ou à competência do Poder Legislativo. Em tais regimes, por maior a amplitude que se queira atribuir ao poder regulamentar da Administração, esse poder não está apenas adstrito a operar intra legem e secundum legem, mas não poderá em caso algum e sob qualquer pretexto, ainda que lhe pareça adequado à realização da finalidade visada pela lei, editar preceitos que envolvam limitações aos direitos individuais. Esse domínio é de modo absoluto,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

reservado à legislação formal, ou aos preceitos jurídicos editados pelo Poder Legislativo. Em relação a eles a Administração não poderá dispor, seja por via individual, ou mediante ato administrativo, seja por via geral, ou mediante decreto de caráter regulamentar. Garantidos na Constituição os direitos individuais, a sua declaração constitui, por si mesma, um limite oposto de modo absoluto ao poder regulamentar da Administração.”

Anna Cândida da Cunha Ferraz, in “Conflitos entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo” – Revista dos Tribunais: 1994, assevera que o “poder regulamentar não deriva de delegação legislativa”, portanto, ao editar regulamentos o Poder Executivo exerce uma função atípica legiferante, que lhe foi constitucionalmente atribuída, para o bom desempenho da sua função administrativa. Cumpre ressaltar que, conforme elucida a jurista, o regulamento institui regras de execução e não de legislação, dispondo apenas regras necessárias ao fiel cumprimento e execução da lei.

Da competência regulamentar da ANEEL

No que concerne ao poder regulamentar das agências reguladoras cumpre observar o entendimento firmado pelo notável



CÂMARA DOS DEPUTADOS

jurista Marçal Justen Filho in “O direito das agências reguladoras independentes” – Diálética: 2002, considerado, pela corrente majoritária, como o mais adequado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Defende o jurista que incumbe às agências reguladoras um poder regulamentar de caráter secundário, visto que o primário é de titularidade do Chefe do Poder Executivo.

Assim, lhes compete o exercício de um poder regulamentar derivado e complementar ao do Chefe do Executivo, visando a fiel execução da lei e do respectivo decreto regulamentador, dentro do âmbito de atuação institucional legal da agência reguladora.

Portanto, não restam dúvidas de que é vedado às agências expedir normas que inovem na ordem jurídica - criando, modificando ou extinguindo direitos e obrigações, ainda que a matéria regulamentada seja tratada, de forma abstrata, em lei ou em decreto.

Neste contexto, compete à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, na condição de agência reguladora, expedir normas voltadas para o regramento da conduta dos agentes econômicos participantes do setor de energia elétrica, visando orientá-los em prol do interesse social, inclusive no tocante aos direitos do consumidor, nos termos do art. 174 da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Da afronta aos princípios constitucionais

Face ao exposto, conclui-se que a Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 2010, ao estabelecer as condições gerais de fornecimento de energia elétrica, deve fazê-lo no âmbito do exercício regulamentar de caráter secundário.

Portanto, devem ser observados os limites do poder regulamentar definidos no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, sendo vedado à Resolução Normativa inovar na ordem jurídica.

Contudo, o art. 218 da citada Resolução Normativa inova na ordem jurídica, extrapolando os limites do poder regulamentar, em notória afronta aos princípios e ditames constitucionais.

Isso porque o referido dispositivo cria obrigações de fazer, não só para os agentes econômicos do setor elétrico regulado pela ANEEL, mas para os municípios brasileiros, entes federativos notadamente autônomos.

A imposição de obrigações aos administrados, conforme já exposto nesta Justificação, é matéria reservada à lei, no legítimo exercício da competência constitucional originária do Poder Legislativo, cuja função não é passível sequer de delegação.

No presente caso, cumpre observar que o Município é dotado de autonomia política, administrativa e financeira, possuindo capacidade de auto-organização. Desde que respeitados os princípios



CÂMARA DOS DEPUTADOS

e normas constitucionais, das esferas federal e estadual, esse ente federado pode construir sua própria legislação. Portanto, trata-se de um representante, em âmbito local, da República Federativa do Brasil, não se submetendo a regramentos impostos por entidades da Administração Indireta Federal, como é o caso.

Assim, não bastasse afrontar os Princípios da Legalidade e da Tripartição dos Poderes e, ainda, invadir a esfera de autonomia dos Municípios, o dispositivo ainda desrespeita o exercício da competência constitucional atribuída aos Municípios no inciso V do art. 30, bem como o direito de propriedade das distribuidoras de energia elétrica, assegurado no inciso XXII do art. 5º, ambos da Constituição Federal. Senão vejamos.

A ANEEL justifica a necessidade de se efetuar a transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras para o Poder Público Municipal, por competir a este último a prestação de serviços de iluminação pública.

Contudo, ao contrário do que pretende a ANEEL, o dispositivo constitucional não impõe aos Municípios a obrigatoriedade da prestação direta de tais serviços, facultando-lhes uma prestação sob regime de concessão ou permissão.

Essa possibilidade foi defendida pelo Constituinte Primário com fulcro na realidade brasileira, ou seja, ciente de que grande parte dos municípios brasileiros são de pequeno porte, não possuindo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

estrutura, conhecimento técnico e sequer capacidade de assumir diretamente a prestação de todos os serviços públicos locais, o Constituinte possibilitou aos Municípios a prestação de serviços sob regime de concessão ou permissão, para que a sociedade local fosse beneficiada com serviços adequados e de qualidade, a um preço módico, decorrentes de uma prestação eficiente, executada por empresas capacitadas e com estrutura operacional e humana apropriada.

O sistema de iluminação pública não foge a essa regra, sendo tais serviços prestados por distribuidoras de energia elétrica, visto que, historicamente, as instalações de energia elétrica são também utilizadas para fins de iluminação pública.

Contudo, o referido artigo confunde a titularidade do serviço público municipal com a titularidade/propriedade dos equipamentos e instalações utilizadas nessa prestação.

Assim, o dispositivo em comento ao obrigar as distribuidoras de energia elétrica a transferirem aos Municípios os seus ativos imobilizados em serviço, impõe, na verdade, a transferência compulsória de parte do seu patrimônio, qual seja, instalações e equipamentos de energia elétrica, mesmo que utilizados exclusivamente para o sistema de iluminação pública.

Ora, dispositivo de resolução normativa não pode inovar na ordem jurídica, no sentido de extinguir os direitos dominiais de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

propriedade das distribuidoras de energia elétrica sobre os bens corpóreos já constituídos sob seu patrimônio, sem qualquer tipo de indenização, em notória afronta ao Princípio da Legalidade e ao exercício do direito de propriedade.

Ainda sob este prisma, cumpre reiterar que o *modus operandi* da prestação dos serviços de iluminação pública – se direta ou se por regime de concessão ou permissão – fica, por determinação constitucional, sob o crivo da discricionariedade do Poder Executivo Municipal, que norteadada pelos princípios da administração pública adotará a forma considerada mais viável, conveniente e eficaz, para os fins do interesse público municipal.

Neste sentido, não pode uma agência reguladora, por meio de resolução normativa, obrigar os Municípios a incorporarem em seu patrimônio bens (equipamentos e instalações) pertencentes às distribuidoras de energia elétrica e a dispendem ou remanejar recursos operacionais, humanos e financeiros para operacionalização e manutenção dos mesmos, forçando os Municípios à prestar diretamente os serviços de iluminação pública, em desrespeito ao disposto no inciso V do art. 30 da Constituição Federal.

Sob este contexto, o Parlamento, como representante legítimo do povo brasileiro não pode ficar silente ante tal arbitrariedade, devendo assegurar que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, seja respeitado, em todos os seus princípios



CÂMARA DOS DEPUTADOS

norteadores, como um Estado Democrático de Direito, pautado pela Tripartição dos Poderes, autonomia dos entes federativos, respeito ao Princípio da Legalidade e inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais.

Face ao exposto, denota-se que a sustação do art. 218 da Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, configura dever-poder do Parlamento, em defesa do respeito e da estrita obediência aos princípios e ditames consagrados em nossa Carta Magna.

Sala das Sessões, em de outubro de 2011.

Deputado LUIZ FERNANDO FARIA

Presidente