



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0491.0/2019

“Proíbe a cobrança, pelas concessionárias de serviços públicos no Estado de Santa Catarina, de débitos pendentes ou quaisquer outros encargos relacionados a contratos anteriores.”

Autor: Deputado Felipe Estevão

Relator: Deputado João Amin

I – RELATÓRIO

Retornam a esta Comissão de Constituição e Justiça, em conformidade com o previsto no art. 213 do RIALESC, os autos do Projeto de Lei, de iniciativa do Deputado Felipe Estevão, acima discriminado, que “Proíbe a cobrança, pelas concessionárias de serviços públicos no Estado de Santa Catarina, de débitos pendentes ou quaisquer outros encargos relacionados a contratos anteriores”, para que esta Comissão de Constituição e Justiça, volte a se manifestar nos autos, então precisamente sobre os posicionamentos dos órgãos diligenciados no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação.

Para facilitar a compreensão da normativa, importante trazer novamente à colação trecho da Justificação do Autor à proposta (pp. 2 e 3 dos autos eletrônicos), como segue:

De acordo com os ensinamentos jurídicos, dívidas resultantes da contratação de serviços, públicos ou privados, são de natureza pessoal. Significa que somente a pessoal (sic) que assinou o contrato é responsável. Se o indivíduo A, por exemplo, solicitou a ligação de luz na sua casa, nada justifica que, deixando ele de pagar a conta, e vindo a alugar a casa para o indivíduo B, a CELESC venha a exigir que este último pague a conta. Está é uma norma do Código Civil Brasileiro.

Além disso, o art. 39 do Código de Defesa do Consumidor proíbe, por considerar prática abusiva, que o fornecedor condicione a entrega o prestado (sic) do produto ou serviço à satisfação de qualquer outra condição. E, no seu art. 71, chega a considerar criminosa, com pena de 3 meses a 1 (um) ano de detenção e multa, a conduta que, na cobrança de dívidas, valer-se de “ameaça, coação, constrangimento



físico ou moral, afirmações falsas incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer”.

Não fossem suficientes essas normas, há um regramento específico, previsto no art. 128, § 1º, da Resolução Normativa 414/2010, incluído pela Resolução Normativa n. 479/2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que assim dispõe:

Art. 128. [...]

§ 1º A distribuidora não pode condicionar os atendimentos previstos nos incisos I e II ao pagamento de débito não autorizado pelo consumidor ou de débito pendente em nome de terceiros, exceto quando ocorrerem, cumulativamente, as seguintes situações:
[...]

Ademais, não custa lembrar que, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, todas as concessionárias estão obrigadas a prestar “serviço adequado”, definido pela mesma lei como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Acontece que, apesar da existência dessas normas, muitas empresas persistem em práticas abusivas, valendo-se algumas vezes da ignorância e, na maioria dos casos, da situação de inferioridade e dependência em que se encontra o consumidor, especialmente nesse específico contexto das relações de consumo.
[...]

(grifos no original)

Também transcrevo, por oportuno, o voto de minha lavra, inicialmente deliberado neste Colegiado, pela admissibilidade da continuidade da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0491.0/2019, aprovado, por unanimidade, na Reunião virtual do dia 19 de maio de 2020 (p. 8), nestes termos:

[...]

II – VOTO

Destaco, de início, que a matéria sob análise pretende proibir que as concessionárias de serviços públicos, diante da alteração da titularidade dos contratos de prestação de serviços públicos, exijam do novo titular a quitação de débitos pendentes.

Nesse contexto, deve ser ressaltado que débitos oriundos de serviços prestados por concessionária de serviço público não têm natureza

*propter rem*¹, pois não se vincula ao imóvel e sim à pessoa que contratou o serviço, tendo, portanto, natureza pessoal.

Trago, como exemplo, a dívida decorrente de serviço de fornecimento de energia elétrica, cuja responsabilidade é daquele que solicitou o serviço, ou seja, da pessoa constante do cadastro junto à concessionária, conforme julgado abaixo colacionado:

Poder Judiciário da União TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS Órgão 4ª Turma Cível Processo N. APELAÇÃO 0702619-06.2018.8.07.0018 APELANTE(S) MARIA ELIZABETE BRAGA DE OLIVEIRA APELADO(S) CEB DISTRIBUICAO S.A. Relator Desembargador LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA Acórdão Nº 1134985 EMENTA APELAÇÃO. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. CEB. FATURA DE ENERGIA ELETRICA. NATUREZA PESSOAL. ALEGAÇÃO DE LOCAÇÃO DO IMÓVEL. COMUNICAÇÃO À CONCESSIONÁRIA. AUSÊNCIA. RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. **O fornecimento de energia elétrica não possui natureza *propter rem*, porquanto não se vincula à titularidade do bem, mas ao sujeito que manifesta a vontade de receber os serviços.** Precedentes do STJ. 2. O consumidor contratante de serviços de energia elétrica é responsável pelas faturas geradas, ainda que o imóvel tenha sido alugado para terceiro, salvo se comunicar a locação à empresa prestadora do serviço público (CEB) para que providencie a retificação da relação contratual. 3. Celebrado entre o proprietário da unidade e a concessionária do serviço de energia termo de confissão de dívida e compromisso de pagamento das faturas em atraso, tal ajuste tem a natureza de negócio jurídico, cuja desconstituição pressupõe a existência de vício de vontade ou nulidade absoluta. 3. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA.²

(grifo acrescentado)

Tendo isso em conta, passo à análise do Projeto de Lei em questão sob os aspectos de observância imperiosa por esta Comissão.

Quanto ao aspecto da constitucionalidade formal, entendo que o tema do Projeto de Lei em estudo vem estabelecido por meio da proposição legislativa adequada, qual seja, projeto de lei ordinária, já que a matéria por ele tratada não está adstrita à lei complementar, nos termos do art. 57 da Constituição Estadual.

Ademais, também sob o feito da constitucionalidade formal, observo que o objeto da proposta em comento não está incluído entre aqueles

¹ É uma obrigação real, que decorre da relação entre o devedor e a coisa. Difere das obrigações comuns especialmente pelos modos de transmissão. *Propter rem* significa “por causa da coisa”. Assim, se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo. A transmissão é automática, independente da intenção específica do transmitente, e o adquirente do direito real não pode recusar-se a assumi-la. Disponível em: <www.direitonet.com.br> dicionário > exibir > Obrigação-propter-rem>. Acesso em: 23 jan. 2020.

² Disponível em: <www.tjdft.jus.br/jurisprudencia-em-temas . serviço-público-essencial>. Acesso em: 23 jan.2020.



reservados, privativamente, ao Governador do Estado, a teor do § 2º do art. 50 da Carta Política Catarinense.

[...]

Ante do exposto, com fulcro nos regimentais arts. 144, I, 145, caput (expressa competência exclusiva conjunta, da CCJ e da CFT, de exararem pareceres terminativos da continuidade de tramitação de proposições, **admitindo-a ou não**), 209, I, parte final e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação do Projeto de Lei nº 0491.0/2019, como determinada no despacho inicial apostado à fl. 02 pelo 1º Secretário da Mesa, reservada a análise dos aspectos financeiros e orçamentários à Comissão de Finanças e Tributação, e de mérito, em face do interesse público, à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

(grifos no original)

Pois bem. Conforme ficou demonstrado nessa narrativa preliminar, superado o trâmite processual na CCJ, a matéria foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em que, sob a relatoria do Deputado Fernando Krelling, foi aprovada diligência à Casa Civil e à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, bem como a outros órgãos estaduais afetos ao tema, com o fito de obter manifestação acerca da repercussão da lei almejada (pp. 9 e 10).

Na sequência, com a juntada aos autos das respostas à precitada diligência (pp. 11 a 34), iniciou-se efetivamente o estudo da matéria na CFT, à luz dos incidentais arts. 73, II, V e IX, 144, II, e 209, II, havendo, inclusive, opiniões divergentes quanto ao encaminhamento da proposta naquela fase processual. Tanto é verdade que o Deputado Sargento Lima, designado, por redistribuição, à relatoria do Projeto de Lei, em face de alhures abdicação de relatoria, e considerando, sobretudo, as manifestações dos órgãos estaduais consultados, exarou relatório e voto pela sua rejeição, cuja deliberação restou sobrestada em razão de pedidos de vista (pp. 35 a 39) apresentados.

Posteriormente, após a apresentação de voto-vista pela aprovação da matéria, no mérito, formulado pela Deputada Marlene Fengler, considerando não haver na proposta óbice de caráter orçamentário/financeiro (pp. 40 e 41), que também não chegou a ser deliberado pela Comissão, o Relator apresentou novo Relatório e



Voto (pp. 42 a 45), dessa vez concluindo, com fundamento no regimental art. 213, pela devolução dos presentes autos a esta CCJ, como transcrevo:

[...]

Da análise dos Autos, como relatado, constata-se que a partir da diligência realizada no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, a Companhia Catarinense de Água e Saneamento (CASAN), a Celesc Distribuições S.A e Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) posicionaram contrárias a continuidade da tramitação do Projeto de lei em tela face a inconstitucionalidade.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, por sua vez, salientou que o eventual vício de inconstitucionalidade e/ou legalidade deveria ser objeto de análise pela área jurídica das respectivas concessionárias de serviços público em operação no Estado.

Considerando: (I) as novas informações acostadas aos autos no âmbito deste Colegiado; (II) a inconstitucionalidade apontada no retorno da diligência; e (III) a competência da Comissão de Constituição e Justiça para apreciar a constitucionalidade das matérias; julgo imprescindível o retorno do Projeto de lei em exame àquele órgão fracionário para que se pronuncie acerca da resposta à Diligência, especialmente quanto aos apontamentos das concessionárias que atuam no Estado.

Ante o exposto, com base no art. 213 do Rialesc, **voto**, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, que se oficie ao 1º Secretário da Mesa recomendando o retorno do Projeto de Lei nº 0491.0/2019 à análise da Comissão de Constituição e Justiça, para que aquela instância técnica se manifeste acerca da resposta à Diligência, acostada às páginas 17 a 40 (sic) dos Autos.

(grifo acrescentado)

Portanto, conforme demonstrado (com base nos autos eletronicamente compilados), esse foi o voto vencedor, aprovado na Reunião virtual da CFT, do dia 7 de abril de 2021 (p. 46), razão pela qual o Projeto de Lei nº 0491.0/2019 retornou a este órgão fracionário, tendo sido a matéria novamente distribuída para este Deputado, em 14 de abril deste ano.

À proposição não foi apresentada nenhuma emenda até a presente data.

É o relatório do necessário.

II – VOTO

Inicialmente, peço vênia ao Deputado Sargento Lima, encarregado da análise da proposição na CFT, para transcrever, do seu Relatório e Voto (pp. 35 a 39), textualmente, a síntese por ele elaborada e, que, a meu ver, bem consubstancia o conteúdo das respostas à precitada diligência externa, como segue:

[...]

I) **Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS):** salvo nos casos de sucessão empresarial, previsto no art. 1146 do Código Civil, a Companhia não se opõe à proposição (pp. 18);

II) **Celesc Distribuições S.A:** a companhia elétrica assevera que o Projeto de lei ultrapassa a esfera de competência da Alesc e que seu objeto foi devidamente regulamentado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Com o propósito de reforçar a tese de que este Poder está ultrapassando os limites de sua competência legislativa, menciona que o recente entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que *a competência suplementar dos Estados federados para legislar sobre o direito do consumidor não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos, o que faz com que a competência para legislar sobre energia elétrica caiba privativamente a União, nos termos dos arts. 21, XII, alínea “b”; 22, IV e 175, ambos da Constituição Federal*. Por fim, conclui, conforme a série de julgados que apresenta, que o Projeto se revela inconstitucional, pois cria obrigação não entabulada entre o poder concedente (no caso, a União, por meio da Aneel) e o concessionário (pp.19/26).

III) **Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC):** em sua manifestação, afiança que a proposição em pauta não se trata de matéria eminentemente consumerista, por quanto afronta aos arts. 21, XI, e XII, “b”, 22, IV e 30, I, da Constituição Federal. Além disso, menciona que *o projeto cuida indistintamente de quaisquer serviços públicos servidos por concessionárias no Estado Catarinense, desrespeitando, por conseguinte, a repartição de competências dos entes federativos previstos*. Reforça que, por força da Lei estadual nº 16.673/2015, a Agência é quem regula os serviços públicos no Estado. Em vista disso, a ARESA disciplinou a Resolução nº 46/2016 que em seu art. 6º, §1º, determina que o prestado de serviços não poderá condicionar a ligação de unidade usuária ao pagamento de débito que não seja decorrente de fato originado pela prestação de serviço público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário; não autorizado pelo usuário; ou pendente em nome de terceiros (pp. 27/30).

IV) **Companhia Catarinense de Água e Saneamento (CASAN):** pontua que a Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (AGIR e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CISAM-SUL) regulamentam a matéria no mesmo sentido das demais agências reguladoras, demonstrando que o Projeto de Lei em pauta possui grave vício de origem, na medida em que adentra em matéria que a Legislação Federal dispõe que a competência de regulamentação é das agências reguladoras escolhidas pelos Municípios. Aferi que o escopo da proposta legislativa já é atendido pela CASAN, que considera os débitos vinculados às unidades usuárias como de caráter pessoal, estando essa realidade também disciplinada na Norma Interna SCOM/024 e no Contrato de prestação de Serviços firmado pela referida Companhia e seus usuários (pp. 31/34).

V) **PROCON-SC:** em seu parecer, menciona que a propositura em tela está de acordo com o art. 39 da Lei federal nº 8.078/90, que considera prática abusiva o condicionamento de produto ou serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço. Por fim, opina favoravelmente ao Projeto de Lei (pp.35/37).

VI) **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável:** traz em sua manifestação o posicionamento favorável da Diretoria de Relações e Defesa do Consumidor (PROCON) e salienta que o eventual vício de inconstitucionalidade e/ou legalidade deve ser objeto de análise pela área jurídica das respectivas concessionárias de serviços público em operação no Estado (pp. 38/39).

Anotado isso e retomando a análise da matéria a partir das respostas em sede de diligência, para que não nos afastemos do objetivo visado pela medida legislativa, importa repisar que, precipuamente, a norma pretendida “Proíbe a cobrança, pelas concessionárias de serviços públicos no Estado de Santa Catarina, de débitos pendentes ou quaisquer outros encargos relacionados a contratos anteriores”.

Dessa forma, cabe anotar que a Lei que se busca aprovar nada mais persegue do que positivar, no ordenamento jurídico catarinense, direito do consumidor já consagrado em norma vigente, o qual não se aplica a um serviço público especificamente, a exemplo do previsto na Resolução Normativa nº 414, de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), conforme estampado no seu art. 128, I (Capítulo X – Do Inadimplemento, Seção III – Das Restrições e do Acompanhamento do Inadimplemento), a saber:



Art. 128. Quando houver débitos decorrentes da prestação do serviço público de energia elétrica, a distribuidora pode condicionar à quitação dos referidos débitos:

I – a ligação ou alteração da titularidade solicitadas por quem tenha débitos no mesmo ou em outro local de sua área de concessão; e
II – a religação, aumento de carga, a contratação de fornecimentos especiais ou de serviços, quando solicitados por consumidor que possua débito com a distribuidora na unidade consumidora para a qual está sendo solicitado o serviço.

§ 1º **A distribuidora não pode condicionar os atendimentos previstos nos incisos I e II ao pagamento de débito não autorizado pelo consumidor ou de débito pendente em nome de terceiros**, exceto quando ocorrerem, cumulativamente, as seguintes situações: (Incluído pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

(grifo acrescentado)

[...]

Também, a meu sentir, não há de se considerar a regulação legal ora pretendida como uma ingerência nos serviços prestados pelas concessionárias no Estado de Santa Catarina, pois não se está tratando aqui de legislar sobre questões tarifárias ou outros aspectos que poderiam contribuir para o desequilíbrio econômico-financeiro de qualquer contrato de concessão de serviços públicos.

O viés ora perseguido pela matéria em apreço, a meu sentir, é compatível como a função social das concessionárias de serviços públicos em operação no Estado de Santa Catarina, que têm o dever de operar alinhadas ao princípio da supremacia do interesse público e da defesa do consumidor.

Sendo assim, a proibição de que o prestador de serviços públicos sob concessão possa exigir do novo titular, na alteração de titularidade de contratos de fornecimento de serviços, a quitação de débitos e encargos pendentes vinculados ao contrato anterior, diante da natureza pessoal dos débitos, no meu entendimento e como bem expresso na Justificação do Autor à proposta (pp. 2 e 3), **é compatível com o Código de Defesa do Consumidor, notadamente, com o seu art. 39, que proíbe, em face de considerar prática abusiva, que o fornecedor condicione a entrega do serviço à satisfação de qualquer outra condição.**



Há que se considerar que o Projeto de Lei, ora em exame, converge para o cumprimento das seguintes normas vigentes:

1. art. 128 da Resolução Normativa nº 414/2010, da Aneel;
2. Resolução nº 46/2016, da ARESC, que, em seu art. 6º, §1º, determina que o prestador de serviços não poderá condicionar a ligação de unidade usuária ao pagamento de débito que não seja decorrente de fato originado pela prestação de serviço público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário não autorizado pelo usuário, ou pendente em nome de terceiros;
3. Norma Interna SCOM/024, da CASAN, e o Contrato de Prestação de Serviços firmado pela referida Companhia e seus usuários; e
4. art. 39 da Lei federal nº 8.078/90, que considera prática abusiva o condicionamento de produto ou serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço.

Assim, a meu juízo, restam superados eventuais vícios de natureza jurídica ou constitucional, como, por exemplo, os apontados pela Celesc, quanto à reserva de competência legislativa, nos termos dos arts. 21, XII, alínea “b”; 22, IV e 175, da Constituição Federal, até porque já foi demonstrado, mediante deliberação do Parecer inicial desta CCJ (fundado em Relatório e Voto de minha autoria), que “débitos oriundos de serviços prestados por concessionária de serviço público não têm natureza *propter rem*³, não se vinculando, portanto, ao imóvel e, sim, à pessoa que contratou o serviço, tendo natureza eminentemente pessoal.”

Destarte, por considerar oportuna a sugestão da Casan, em sede de diligência, quanto a ajuste pontual a se fazer no texto redacional, com o fim de evitar qualquer dúvida em relação à cobrança de débitos anteriores de caráter pessoal dos usuários, apresento a ora anexada **Emenda Substitutiva Global**.

³ É uma obrigação real, que decorre da relação entre o devedor e a coisa. Difere das obrigações comuns especialmente pelos modos de transmissão. *Propter rem* significa “por causa da coisa”. Assim, se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo. A transmissão é automática, independente da intenção específica do transmitente, e o adquirente do direito real não pode recusar-se a assumi-la. Disponível em: <www.direitonet.com.br > dicionário > exibir > Obrigação-propter-rem>. Acesso em: 23 jan. 2020.



Finalmente, tendo em conta a análise do Projeto de Lei em questão quanto ao aspecto da constitucionalidade formal, entendo que o tema do Projeto de Lei em estudo vem estabelecido por meio da proposição legislativa adequada, qual seja, projeto de lei ordinária, já que a matéria por ele tratada não está adstrita à positivação por meio de lei complementar, nos termos do art. 57 da Constituição Estadual.

Ademais, também sob a ótica da constitucionalidade formal, observo que o objeto da proposta em comento não está incluído entre aqueles reservados, privativamente, ao Governador do Estado, a teor do § 2º do art. 50 da Carta Política Catarinense.

No que concerne à constitucionalidade sob o aspecto material, **verifico que o Projeto de Lei está em conformidade com a ordem constitucional vigente.**

Relativamente aos demais aspectos a serem observados por esta Comissão, denoto que a presente proposição carece ter sua redação adequada às formalidades da Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, que “Dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e estabelece outras providências”, sobretudo para que o escopo da norma esteja apresentado de forma mais precisa, tanto na ementa quanto no seu art. 1º, prescindindo-se de dispositivos que apenas, e tão-somente, ratificam os termos de legislação vigente.

Ante o exposto, com fulcro nos regimentais arts. 144, I, 145, caput, 209, I, parte final, e 210, II, **ratifico o meu voto inicial**, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0491.0/2019, pugnando, no mérito, pela sua **APROVAÇÃO**, na forma da Emenda Substitutiva Global que ora apresento, em anexo, devendo a matéria retornar à análise que nos termos regimentais compete à Comissão de Finanças e Tributação e, na sequência, à análise de mérito da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, em atenção à determinação



contida no despacho inicial apostado à p. 1 dos autos eletrônicos pelo 1º Secretário da Mesa.

Sala das Comissões,

Deputado João Amin
Relator

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE LEI Nº 0491.0/2019

O Projeto de Lei nº 0491.0/2019 passa a ter a seguinte redação:

“PROJETO DE LEI Nº 0491.0/2019

Proíbe as concessionárias de serviços públicos em operação no Estado de Santa Catarina de, na alteração de titularidade de contratos de fornecimento de serviços, exigirem do novo titular a quitação de débitos e encargos pendentes, de natureza eminentemente pessoal, vinculados a contrato anterior.

Art. 1º Ficam as concessionárias de serviços públicos, em operação no Estado de Santa Catarina, proibidas de, na alteração de titularidade de contratos de fornecimento de serviços, exigirem do novo titular a quitação de débitos e encargos pendentes, de natureza eminentemente pessoal, vinculados ao contrato anterior.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala das Comissões,

Deputado João Amin

