



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2023.0000489592**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2279538-46.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA - ABRADÉE, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. HELVÉCIO FRANCO MAIA JUNIOR.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 14 de junho de 2023.

**ELCIO TRUJILLO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2279538-46.2022.8.26.0000**

**Comarca:** Itaquaquecetuba

**AUTORA:** Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADÉE

**RÉUS:** Presidente da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba e Prefeito de Itaquaquecetuba

**VOTO Nº 43823**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ilegitimidade ativa – Ausente configuração – Abrangência nacional da Associação que não exclui seu interesse jurídico em âmbito estadual e municipal – Previsão do artigo 90, inciso V da Constituição do Estado - Pertinência temática presente – Preliminar rejeitada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 9º, parágrafos 1º, 2º, 4º e 5º, artigo 16 e 18 da lei nº 3.549, de 18 de março de 2021 do Município de Itaquaquecetuba, que estabelece obrigações e sanções às concessionárias de energia elétrica – Competência privativa da União - Ato normativo impugnado que viola o princípio da separação dos poderes consagrada pela Constituição Federal, não guardando coerência com o disposto nos artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo e, tampouco com o artigo 21, inciso XII, alínea 'b' e artigo 22, inciso IV da Constituição da República – Precedentes do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP – Inconstitucionalidade parcial declarada, sem redução do texto, do artigo 9º, parágrafos 1º, 2º, 4º e 5º, artigo 16 e 18 da lei nº 3.549, de 18 de março de 2021 do Município de Itaquaquecetuba - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

ajuizada pela **Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADÉE**, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 9º, parágrafos 1º, 2º, 4º e 5º, artigos 16 e 18 da lei nº 3.549, de 18 de março de 2021 do Município de Itaquaquecetuba, sustentando vício de iniciativa, por invadir competência privativa da União para legislar sobre serviço de distribuição de energia elétrica (fls. 1/32, com documentos de fls. 33/349).

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 351/355).

A **Câmara Municipal de Itaquaquecetuba** prestou informações sobre o processo legislativo e defendeu a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (fls. 380/412).

O **Sr. Prefeito do Município de Itaquaquecetuba** também, em mesmo sentido, defendeu a constitucionalidade da norma e sob o argumento da autonomia municipal para legislar sobre interesses de assunto local e de autoadministração (fls. 414/424).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado** deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 432).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 436/450, pela improcedência do pedido.

**É o relatório.**

De início, cabe pontuar a legitimidade ativa da associação de abrangência nacional para enfrentar as normas pertinentes à matéria em que atua, em âmbito estadual e municipal, por não excluir a abrangência nacional a atuação nas outras esferas, pela aplicação do artigo 90, inciso V, da Constituição Bandeirante, restando patente o interesse jurídico da parte autora para defender os interesses dos seus associados, restando rejeitada a preliminar invocada.

Esse o entendimento inclusive deste Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP:

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIMENTO -  
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI  
COMPLEMENTAR Nº 860/2017, DO MUNICÍPIO DE*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

SÃO VICENTE, FACE À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EXERCIDO POR ASSOCIAÇÃO CIVIL DE ÂMBITO NACIONAL POSSIBILIDADE INTERESSE JURÍDICO DA CLASSE DEMONSTRADO PRECEDENTES PRELIMINAR AFASTADA. (...)” (ADI nº 2048816-18.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 13.11.2019, v.u.);

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal Paulistana nº 17.109, de 04 de junho de 2019, que instituiu o Código Municipal de Defesa do Consumidor. Alegação de que a lei questionada não guarda compatibilidade com os artigos 19 e 144 da Constituição Estadual, bem como invade a competência estadual e federal preconizada pelo art. 24, incisos V e VIII da Constituição Federal. Aponta-se inobservância dos parâmetros legais fixados, de observância obrigatória no que concerne às normas de proteção e defesa do consumidor. Ilegitimidade ativa da Federação requerente pronunciada pelo E. Desembargador relator, ao pressuposto de se restringir a legitimação, no controle concentrado de constitucionalidade, às confederações sindicais, entidades de terceiro grau, conforme jurisprudência firmada no E. STF. Divergência de entendimento. Legitimidade amparada pelo art. 90, inciso V da Constituição Estadual, mercê de expressa referência ao âmbito de atuação “estadual ou municipal” das entidades sindicais ou de classe. Referência essa que não se compraz com o intrínseco âmbito nacional de atuação das confederações sindicais (CLT, art. 535). Pertinência temática identificada. Precedentes do Órgão Especial. Extinção anômala do feito afastada.” (ADI nº 2188592-33.2019.8.26.0000, Rel. Des. Pereira Calças, j. 25.09.2019, v.u.).*

Quanto ao mérito, essa a legislação questionada (fls.

58/63):

LEI Nº 3.549, DE 18 DE MARÇO DE 2021.

Consolida e altera as Leis Municipais nº 1.677, de 26 de agosto de 1997 e 2.549, de 30 de novembro de 2007, que dispõe sobre a limpeza nos imóveis, fechamento de terrenos não edificados e a construção, manutenção e a utilização dos passeios públicos, e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

CAPÍTULO I

DA LIMPEZA

(...)

CAPÍTULO II

DOS FECHAMENTOS

(...)

CAPÍTULO III

DOS PASSEIOS

(...)

Art. 9º - Nenhum equipamento mobiliário poderá ser instalado ou mantido nas vias e logradouros públicos do município de Itaquaquecetuba, sem autorização da Prefeitura.

**§ 1º Para fins desta lei, consideram-se equipamentos mobiliários, as instalações nas vias e logradouros públicos do município, de tubulações, galerias técnicas, cabeamentos, posteamento, equipamento de telefonia, bem como todas as instalações de infraestrutura urbana.**

**§ 2º Somente serão autorizadas as instalações e/ou as permanências de equipamentos mobiliários nos passeios públicos, se for observado o mínimo de 0,90 mt (noventa centímetros) de espaço livres para circulação de pedestres.**

§ 3º Os equipamentos mobiliários instalados e/ou mantidos nas vias e logradouros públicos, não poderão



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

pôr em risco a segurança dos munícipes, nem a estética urbana.

**§ 4º As entidades de direito público ou privado, responsáveis pelos armários e compartimentos de telefonia, poços de visita e de ventilação, caixas de correio, postes e outros equipamentos mobiliários instalados e/ou mantidos nas vias e logradouros públicos do município que a Prefeitura julgar necessário, deverá encaminhar à Secretaria de Receita até o dia 15 do mês de junho de cada exercício, laudo técnico atestando suas condições de segurança para análise e fiscalização da municipalidade.**

**§ 5º No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta lei, as entidades de direito público ou privado deverão regularizar a situação dos seus equipamentos mobiliários, instalados e/ou mantidos nas vias e logradouros públicos do município, sobre pena de multas mensais até a sua regularização.**

(...)

CAPÍTULO IV

DAS RESPONSABILIDADES, PROCEDIMENTOS E  
PENALIDADES

(...)

**Art. 16. O não atendimento a notificação, a que se refere o artigo 13, desta lei, acarretará na aplicação de multa por irregularidade constatada, em real, a data da respectiva autuação, na seguinte conformidade:**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Natureza da Irregularidade	Disposições Violadas	Multa
a) fechamento inexistente ou irregular	Artigos 2º ao 5º	R\$ 30,00 por metro linear ou fração testada do imóvel.
b) passeio inexistente ou irregular	Artigo 7º, caput e § 3º	R\$ 30,00 por metro linear ou fração testada do imóvel.
c) passeio em mau estado de preservação	Artigo 7º, § 2º	R\$ 150,00 por metro linear de passeio danificado.
d) mobiliário urbano instalado e/ou mantido sem autorização municipal; não observação dos 0,90 mt (noventa centímetros) livre de passeio; não observação das normas de segurança e estética urbana; não apresentação anual do laudo técnico de segurança dos equipamentos mobiliários.	Artigo 9º	R\$ 200,00 por equipamento.
e) Falta de limpeza.	Artigo 1º	R\$ 1,50 por metro quadrado ou a fração da área total do terreno.
f) Fechamento e/ ou passeio danificado por concessionárias ou entidades equivalentes.	Artigo 7º ao 12.	R\$ 1.500,00 por metro linear de de fechamento ou passeio danificado.

Parágrafo único. As multas fixadas neste artigo serão renováveis a cada 30 (trinta) dias, até que seja sanada a irregularidade.

(...)

**Art. 18. A Prefeitura poderá, a seu critério, executar as obras e serviços nos prazos estipulados, cobrando dos responsáveis omissos o custo apropriado, acrescido de 20% (vinte por cento) a título de administração, sem prejuízo da multa cabível, juros, eventuais acréscimos legais e demais despesas advindas de sua exigibilidade e cobrança.**

(...)

Conforme se apura, a presente lei dispõe sobre a limpeza nos imóveis, fechamento de terrenos não edificados e a construção, manutenção e a utilização dos passeios públicos no Município de Itaquaquecetuba, sendo que a parte impugnada na lei impõe restrições, obrigações e sanções às concessionárias de energia elétrica para a instalação de seus postes.

Pois bem.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Todo ato normativo do Município deve observar, **obrigatoriamente**, o princípio federativo da repartição constitucional de competências.

De outra parte, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, inciso IV, instituiu a **competência privativa da União** para disciplinar sobre energia elétrica:

**Art. 22** – Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

**IV** – águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Também é da competência da União:

**Art. 21** – Compete à União:

(...)

**XII** – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

A lei impugnada confere parâmetros de controle para as instalações de equipamentos de distribuição de energia elétrica, sendo, portanto, de competência privativa da União.

Não há qualquer interesse local a justificar a intervenção municipal para legislar sobre a matéria, pois não há qualquer peculiaridade relacionada ao Município sobre o tema invocado.

As obrigações impostas às concessionárias, bem como as sanções em caso de descumprimento, desbordam da matéria restrita ao uso e ocupação do solo, invadindo temas que interferem na prestação em si do serviço de distribuição de energia elétrica, pois causam desequilíbrio econômico-financeiro aos contratos ao elevarem possíveis custos com a necessidade de adaptação de toda infraestrutura apenas para se adequarem à norma impugnada.

Assim, da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 9º, parágrafos 1º, 2º, 4º e 5º, artigos 16 e 18 da lei nº 3.549, de 18 de março de 2021 do Município de Itaquaquecetuba, por violarem o princípio da simetria e da separação dos Poderes consagrada pela Constituição Federal, e extrapolar os limites de competência e atribuição, não guardando coerência com o disposto nos artigos 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e tampouco com o artigo 22, inciso IV e artigo 21, inciso XII, 'b', da Constituição da República.

**Art. 1º** - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

**Art. 144** – Os Municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Ao enfrentar casos análogos, decidiu o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*nº 6.328/2022 do Município de Catanduva que trata da A remoção ou deslocamento de postes e redes de distribuição de energia elétrica, gratuitamente, por concessionárias ou permissionárias de serviço público Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa da União para legislar sobre serviços de energia elétrica Violação aos artigos 21, XII, 'b' e 22, IV, ambos da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual Lei municipal que apenas atende a interesses individuais sob pretexto de proteção à ordem urbanística Precedentes AÇÃO PROCEDENTE.” (ADI nº 2264229-82.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luís Fernando Nishi, j. 03.05.2023, v.u.);*

*“Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal n.º 1.790/2006 de Itapevi, que versa sobre a limpeza nos imóveis, fechamento de terrenos não edificadas, a construção, manutenção e a utilização dos passeios públicos, e dá outras providências. Processual Ação direta fundada em violação a dispositivos da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelo Estados, conforme artigo 144 da Constituição Estadual e tese fixada no tema 484 da repercussão geral Controle de constitucionalidade por este Tribunal de Justiça admissível Precedente Autora que é entidade de classe de âmbito nacional, constituindo associação de concessionárias de serviços distribuição de energia elétrica, que tem como atribuição a representação judicial dos interesses de seus associados Legitimidade ativa configurada Precedente Alegação de utilização da ação direta como sucedâneo recursal que ignora a ignora a coexistência das técnicas de controle concentrado e difuso de constitucionalidade no ordenamento nacional Acórdão proferido pelo E. Supremo Tribunal Federal na ADPF 694, que tinha como objeto a mesma Lei Municipal, que reconheceu expressamente a possibilidade de manejo da presente ação direta, tanto que extinguiu o feito com base na inobservância do princípio da subsidiariedade, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/1999 Preliminares rejeitadas. Mérito Legislação Municipal que, a pretexto de disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, usurpa competência geral da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica, além de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*invadir a competência legislativa privativa para legislar sobre energia, bem como estabelecer o regime das empresas concessionárias 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, os direitos dos usuários e a IV - a obrigação de manter serviço adequado* *Legislação Municipal que estabelece a obrigatoriedade de observância de padrões locais de segurança, estabelecendo distância mínima entre os postes e a via pública, além de impor obrigatoriedade de apresentação de laudo técnico atestando as condições de segurança dos equipamentos instalados* *Inexistência de interesse predominantemente local que justifique a adoção de padrões próprios de segurança na prestação do serviço de titularidade da União* *Observância da ratio decidendi adotada pelo E. Supremo Tribunal Federal por ocasião do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Estadual Paulista n.º 10.995/2001, no RE 981825, e da Lei Municipal Paulista n.º 13.756/2004, na ADI 3110* *Diploma legal impugnado que já foi objeto de pronunciamento do E. Supremo Tribunal Federal no ARE 1.258.360, provido monocraticamente para afastar as exigências de autorização para instalação ou permanência de qualquer equipamento mobiliário necessário à prestação do serviço público concedido, de apresentação de laudo técnico atestando a segurança, bem ainda obstar a cobrança de multas pela Municipalidade* *Afastamento da incidência dos dispositivos impugnados em relação à prestação de serviços de distribuição de energia elétrica* *Ação procedente.”* (ADI nº 2233000-41.2021.8.26.0000, Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Luciana Bresciani, j. 06.09.2022, m.v.);

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** *Pretensão em face da Lei nº 6.172, de 17 de junho de 2021, do Município de Catanduva, que “dispõe sobre a obrigatoriedade da distribuidora de energia do Município de Catanduva-SP, em inserir no verso da fatura mensal, informações a respeito da TSEE Tarifa Social de Energia Elétrica e dá outras providências”. Arguição de ofensa ao princípio federativo, por ser a matéria de prestação de serviço de energia elétrica de competência privativa da União (artigos 21, inciso XII, “b”, e 22, inciso IV, da Constituição Federal). Controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face de princípios e normas da*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*Constituição Federal, desde que haja repetição obrigatória na Carta Estadual. Tese firmada pelo STF no Tema 484, pela técnica da repercussão geral. Art. 144 da Constituição Bandeirante determina aos municípios a observância dos princípios estabelecidos também na Constituição Federal. Descabido ao ente municipal interferir nas cláusulas contratuais da concessionária de distribuição de energia elétrica para impor obrigação acerca das informações que devem constar da fatura mensal, sob pena de multa. Matéria reservada à União. Regulação e fiscalização do sistema elétrico nacional recaem por força de Lei Federal (Lei nº 9.427/96) à Agência Nacional de Energia Elétrica ANEEL. Vulneração do princípio federativo. Infringência dos artigos 21, inciso XII, “b”, e 22, inciso IV, da Constituição Federal. Ação procedente.” (ADI nº 0210277-14.2011.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 15.02.2012, v.u.);*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei complementar 097, de 10 de março de 2006, do Município de Franca. Norma que institui cobrança de preço público pela ocupação e uso do solo, subsolo e espaço aéreo pelas redes de transmissão de energia elétrica, telecomunicações e outros. Matéria de ordem tributária e de iniciativa reservada do Poder Executivo. Projeto de lei de Vereador. Ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (artigos 50., caput, 47, XIV, da Constituição Estadual). Agressão, ainda, ao Princípio Federativo e aplicável por força do artigo 144 da Constituição do Estado. Procedência da ação. É inconstitucional a Lei Complementar Municipal de Franca n. 097, de 10/03/2006, instituindo cobrança de preço público pela ocupação e uso de solo, de subsolo e de espaço aéreo na prestação de serviço público de transmissão de energia, de fornecimento de energia elétrica, de iluminação pública e de telecomunicações, quer por ofensa ao Princípio da Reserva da Administração, cuidando-se de matéria reservada ao Executivo, quer pela agressão ao Princípio Federativo aplicável por força do artigo 144 da Constituição do Estado, norma de caráter remissivo, mesmo porque a Constituição Federal define a competência exclusiva da União para explorar os serviços de telecomunicações e energia elétrica (artigos 21, XI, e XII, b) e de legislar sobre a matéria (art. 22, IV).” (ADI nº 0210277-14.2011.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. 15.02.2012, v.u.).*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Evidente, portanto, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 9º, parágrafos 1º, 2º, 4º e 5º, artigos 16 e 18 da lei nº 3.549, de 18 de março de 2021 do Município de Itaquaquecetuba, por invasão à competência privativa da União.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

**ELCIO TRUJILLO**  
Relator