



RELATÓRIO JURÍDICO COMPLEMENTAR

CONTRATO OCS Nº 127/2020

MAIO/2021



Análise Complementar da competência para os serviços de iluminação pública nas rodovias federais e estaduais que passam dentro dos limites territoriais do Município do Jaboatão dos Guararapes - PE

No Município do Jaboatão dos Guararapes, conforme informação enviada pelo próprio ente público, estão inseridos em seus limites territoriais trechos das rodovias federais BR-101; BR-232 e BR-408 e das rodovias estaduais PE-07; PE-08 e PE-17. Por este fato, levantou-se a controvérsia sobre a competência para a prestação dos serviços de iluminação pública nesses trechos, tendo em vista se tratar de rodovias pertencentes a outros entes públicos.

O questionamento que surge, portanto, é se caberia a prestação deste serviço ao próprio Município ou aos entes competentes pela gestão das rodovias, possivelmente os órgãos de trânsito federal e estadual, respectivamente, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER-PE).

A Constituição da República de 1988, no inciso V do seu artigo 30, dispõe que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos quais se insere a iluminação pública.

Muitos doutrinadores tratam desta previsão, abordando a extensão do conceito de “interesse local”, a exemplo da transcrição abaixo do posicionamento do ministro Alexandre de Moraes:

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional¹.

Ao analisar especificamente a aplicação do inciso V do artigo 30 da Constituição em relação à competência do Município para a prestação do serviço de iluminação pública nas rodovias federais e estaduais, Caroline Boaventura Santos afirma ser esta uma conclusão inequívoca, conforme transcrito a seguir:

Dúvidas inexistem, pois, de que, em se tratando de serviço de interesse local, o serviço de iluminação das vias e logradouros públicos situados nos limites municipais compete à municipalidade. Justamente por isso, **o simples fato de se situar, no perímetro municipal, um bem ou obra de infraestrutura de titularidade da União ou de um Estado não tem o condão de eximir o Município de sua obrigação constitucionalmente posta de prestar, também no que se refere a esses bens, os serviços públicos de iluminação.**

Destarte, uma rodovia estadual ou federal que perpassasse o município, ou, ainda, praias e terrenos de marinha situados no município, por exemplo, porque reputados espaços públicos, utilizados predominantemente pelos municípios, devem ter sua iluminação provida pelo ente local.

Em outras palavras, **ainda que o trecho de rodovia que se localiza no perímetro urbano do Município seja de titularidade da União, essa circunstância, por si só, não afasta a presença do interesse local e a respectiva competência do Município para a prestação dos respectivos serviços de iluminação pública.** Não se pode olvidar, inclusive, que há casos em que rodovias federais perpassam a zona urbana do Município de tal modo que terminam por constituir verdadeiras vias de tráfego municipal. Admitir que o Município não tem competência para prover esse tipo de vias de iluminação pública, pelo simples fato de se tratar de uma rodovia federal, afronta, isso sim, a própria segurança do trânsito e da população municipal².

Há muitos julgados que abordam esta competência municipal e a sua amplitude, a exemplo do que abaixo segue:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RESOLUÇÕES 414/2010 E 479/2012 DA ANEEL. TRANSFERÊNCIA PARA O MUNICÍPIO DO ATIVO IMOBILIZADO EM SERVIÇO (AIS). - Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que concedeu a tutela de urgência

¹ MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 299.

² SANTOS, Caroline Marinho Boaventura. Da competência para prestação do serviço de iluminação pública em trechos de rodovias federais situadas no perímetro urbano do município. 15 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42332/da-competencia-para-prestacao-do-servico-de-iluminacao-publica-em-trechos-de-rodovias-federais-situadas-no-perimetro-urbano-do-municipio>.

colimada, para determinar às rés que se abstenham de transferir os Ativos Imobilizados em Serviço (AIS) do sistema de iluminação pública para o autor, como estabelecido no art. 218, da Resolução Normativa nº 414/2010, da ANEEL, bem como determinar a continuidade da manutenção e operação do referido serviço pela CELPE, até ulterior determinação do Juízo. - Em suas razões, a agravante defende, em suma, a legalidade da Resolução nº 414/2010 e da determinação de transferência do Ativo Imobilizado em Serviço/AIS ao município, destacando estudo técnico realizado, o cronograma estabelecido na citada resolução, com prorrogações concedidas pelas Resoluções nºs 479/2012 e 587/2013, com prazos já superados, e a separação do serviço de distribuição de energia e o serviço de iluminação pública. Alega que a prestação de serviços de iluminação pública sempre foi de competência dos municípios, fazendo parte dos serviços públicos de interesse local, conforme atualmente dispõem os artigos 30, inciso V, e 149-A, da Constituição Federal de 1988. - A hipótese discutida nos autos refere-se à transferência do Ativo Imobilizado em Serviço - AIS, assim como todos os custos e manutenção de energia elétrica da concessionária de serviços públicos para a edilidade, determinada por força da Resolução Normativa nº 414/2010, com a redação dada pela Resolução Normativa nº 479/2012, ambas da ANEEL. - A ANEEL tem suas atribuições decorrentes da Lei nº 9.427/96 e envolvem a regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição, comercialização de energia elétrica, em consonância com as políticas e diretrizes governamentais. Dessa forma, é certo que a Resolução nº 414/2003 da recorrida, com a redação dada pela Resolução Normativa nº 479/2012, ora combatida, se insere diretamente em seu poder regulador, derivado da Lei nº 9.427/96. Não ocorrendo, portanto, qualquer desvirtuamento das suas atribuições. - Prevê a Resolução Normativa nº 479/2012 da ANEEL que alterou o art. 218 da Resolução Normativa nº 414/2010, que a distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço - AIS à pessoa jurídica de direito público competente.” (Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 479, de 03.04.2012). - **O serviço de iluminação pública é de interesse predominantemente local. Assim, sua prestação cabe aos municípios, a quem, inclusive, é facultado instituir a correspondente contribuição de custeio (Constituição Federal, art. 30, inciso V, e art. 149-A).** - Esta turma vem adotando o entendimento de que a Resolução 414/2010, com a redação dada pela Resolução 479/2012, ambas da ANEEL, encontra lastro na Constituição Federal, em seus arts. 30, V e 149-A e parágrafo único, com a redação dada pela EC nº 39/2002, ao transferir a obrigação de prestar iluminação pública local das concessionárias para os municípios. (Precedente: Processo: 08079713120154058300. Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. Data do Julgamento: 13/03/2018). g.n

A própria Constituição, nos termos do artigo 149-A, facultou aos municípios a instituição de contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública – CIP, prevendo a necessidade de custeio do serviço por parte deste ente público.

Logo, por força do que dispõe a Constituição da República, a competência para a prestação do serviço de iluminação pública nos trechos das rodovias federais e estaduais inseridos no perímetro territorial municipal será do Município do Jaboatão dos Guararapes.

Nesse sentido, vejamos jurisprudência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul:

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRELIMINAR – NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO – REJEITADA – MÉRITO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM TRECHO DE RODOVIA QUE CORTA A CIDADE – RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO – DEVER CONSTITUCIONAL – ARTIGO 30, INCISOS I E V DA CF – AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

O princípio constitucional da motivação das decisões exige que o juiz explicita os fundamentos dos atos judiciais, a fim de que a parte entenda as suas razões. Não se exige, por outro lado, que o decisum seja extenso ou prolixo. De acordo com o CPC/2015, a nulidade do ato judicial somente ocorre quando os argumentos não enfrentados forem capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, o que não ocorre no caso dos autos.

A Lei Municipal n.º 3.929/2015, que dispõe sobre o perímetro urbano de Dourados, traz em seu Anexo I o mapa correspondente, com área ampliada para 216.519.284,98m² e comprimento total do perímetro de 90.079,25m, abrangendo a área da Rodovia onde se questiona a iluminação deficiente.

O serviço de iluminação pública dentro do território do município constitui atribuição e responsabilidade dele próprio, cabendo-lhe prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, de acordo com o disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal.

O fato de existir um bem ou obra de infra-estrutura do Estado, no interior da zona urbana, como no caso, não exime o município de sua obrigação constitucional. Desse modo, seja uma rodovia estadual ou federal, deve ter sua iluminação provida pelo ente local.

Será lícito o controle judicial do ato administrativo quando restar caracterizada a omissão da Administração com relação a preceitos determinados pelo constituinte, mormente se tal omissão diz respeito a direito fundamental, como é o caso da vida, saúde e segurança. TJMS. Apelação - Nº 0807754-85.2016.8.12.0002 – Dourados. 3ª Câmara Cível. Relator : Exmo. Sr. Des. Eduardo Machado Rocha. Julgado: 28 de novembro de 2017). g.n.

Coadunando com este entendimento, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem entendimento sólido a respeito da matéria:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA LOCAL. ATIVO IMOBILIZADO EM SERVIÇOS - AIS. MUNICÍPIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 414 DA ANEEL, COM A REDAÇÃO DADA PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 479. LEGALIDADE. - **Considerando que o Município, conforme disposto no inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, é responsável pela organização e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, que é o caso da iluminação pública local, não há como considerar que a norma expedida ANEEL imponha obrigação excessiva ou ilegal.- A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no citado artigo da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município Autor não poderia arcar com as despesas relativas à manutenção e melhoria da rede de energia elétrica.** - A norma questionada pelo Autor estabelece

prazos e cronogramas para a efetivação da transferência, possibilitando planejamento para sua execução e organização do ente municipal para receber o sistema de iluminação pública, registrado como Ativo Imobilizado em Serviço (AIS), a fim de que não haja risco para a continuidade do serviço, ainda que de longa data a manutenção desse serviço venha sendo confiada às distribuidoras de energia elétrica. - Hipótese em que não se verifica excesso ou ilegalidade na norma expedida pela ANEEL, entidade que tem como objetivo promover o desenvolvimento do mercado de energia elétrica com equilíbrio e em benefício da sociedade, disciplinando o regime de concessões dos serviços públicos de energia elétrica. (TRF4, AC5014451-85.2013.404.7001, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Nicolau Konkel Júnior, juntado aos autos em 20/03/2015)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. PERÍMETRO URBANO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. O art. 30, inciso V, da Constituição Federal atribui aos Municípios a competência de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos quais se insere a iluminação pública.

2. A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no art. 149-A da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município não poderia arcar com as despesas relativas à ligação e manutenção da energia elétrica nos postes de iluminação pública instalados na BR-101.

3. A Lei 10.233/2001 (arts. 81, II, e 82, IV e V) não atribui ao DNIT a competência de promover a iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas apenas estabelece a sua responsabilidade sobre a administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção. Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, **a prestação dos serviços de iluminação pública da rodovia, dentro dos limites municipais, compete ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.**

4. A invocação da cláusula de reserva do possível, atinente às questões orçamentárias, estando desprovida de provas sobre a impossibilidade de atendimento ao pedido formulado, não merece prosperar.

5. Apelação e remessa oficial improvidas. (Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 – APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO; APELREEX 5013493-38.2014.404.7204). g.n

ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE ESTRADA FEDERAL QUE CORTA MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTÊNCIA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. **1. A prestação do serviço de iluminação pública compete ao município, uma vez que se trata de serviço público de preponderante interesse local, na forma do art. 30, inc. V da Constituição Federal. 2. Havendo bem ou obra de infra-estrutura, da União ou do Estado, no interior da zona urbana, não exime o município dessa obrigação constitucional.** (TRF4, AG 5006067-53.2014.404.0000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luiz Carlos Cervi, juntado aos autos em 05/06/2014) g.n.

Vale destacar que a Lei federal nº 10.233, de 05 de junho de 2001, dispõe sobre o DNIT, em seus artigos 81, inciso II³, e 82, incisos IV e V⁴. Dentre as competências do referido órgão federal, não consta a promoção da iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas tão somente sua responsabilidade pela administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção.

De outro modo, se a competência fosse atribuída ao DNIT, isso importaria em lhe atribuir a competência pela iluminação das rodovias federais em toda a sua extensão, e não apenas nas zonas urbanas.

De forma assemelhada, quanto ao DER-PE, a Lei nº 13.698, de 18 de dezembro de 2008, dispõe sobre a exploração da utilização das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Estado de Pernambuco, e estabelece providências correlatas. Nesta legislação, especialmente no artigo 3⁹⁵,

³ Art. 81. A esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de: II – ferrovias e rodovias federais;

⁴ Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação: IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte; V - gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo orçamento geral da União;

⁵ Art. 3º Compete ao Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco –DER/PE fiscalizar, permitir e autorizar o uso das faixas de domínio definidas no art. 2º, I, desta Lei, encarregando-se, especialmente, de:

I - aprovar projetos e expedir permissões e autorizações de uso e ocupação;

II – realizar, para os fins desta Lei, vistorias em obras e atividades;

III – fiscalizar a obediência às determinações do Código de Trânsito Brasileiro pelas publicidades instaladas nas faixas de domínio das rodovias estaduais e federais delegadas, impondo as penalidades cabíveis;

IV – fiscalizar a obediência, pelos ocupantes das faixas de domínio, das exigências fixadas nesta Lei ou do ato que veicular, em concreto, a permissão ou autorização, impondo as penalidades cabíveis;

V – cobrar, diretamente ou mediante convênio, as taxas de vistoria e a remuneração pelo uso e ocupação da faixa de domínio, bem como as multas pelo descumprimento da legislação aplicável;

VI - requisitar informações a órgãos e entidades públicos, determinando as diligências que se fizerem necessárias ao exercício da sua competência;

VII - celebrar acordos, convênios, consórcios e outros mecanismos associativos, inclusive contratar serviços especializados para consultoria, gerenciamento e fiscalização do cumprimento desta Lei;

constam as atribuições deste órgão, dentre as quais não se encontra iluminação pública em rodovias estaduais, nem ação correlata.

Observe-se também que o Decreto nº 30.257, de 12 de março de 2007, “aprova o Regulamento do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER-PE, e dá outras providências”. No Anexo I deste, também está previsto rol de competências do órgão; contudo, também não há disposição a respeito da prestação do serviço de iluminação pública nas rodovias.

Nestes termos, o desembargador federal Fernando Quadros da Silva, em seu voto concernente ao julgamento da Apelação nº 013493-38.2014.404.7204/SC, supracitado:

Nesse aspecto, independentemente de tratar-se de bem federal ou estadual, em comparativo com os demais espaços públicos, como praias e terrenos de marinha, o fornecimento de energia elétrica deve ser promovido pela municipalidade, ante a prevalência do caráter de interesse local, principalmente para proteção da vida, saúde e segurança de pedestres e motoristas que utilizam-se do trajeto em questão.

Dessa forma, resta clara a competência do Município do Jaboatão dos Guararapes em prestar os serviços públicos de iluminação pública nos trechos das rodovias federais e estaduais mencionadas, inseridos em seu perímetro territorial, sendo descabida a transferência dessa responsabilidade ao DNIT e/ou ao DER-PE.

VIII - contratar instituições públicas ou privadas para a realização de exames e vistorias necessárias a subsidiar suas decisões.