

## VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator) : Análise , inicialmente , o pedido de **aditamento** formulado pela ABRADÉE, fundado na circunstância, *processualmente relevante* , de que sobreveio ao ajuizamento da presente ação direta, a promulgação da Lei estadual nº 5.484 /2019, editada pelo Estado de Mato Grosso do Sul, que, não obstante tenha formalmente revogado o diploma legislativo ora impugnado ( Lei estadual nº 2.042/99), reproduziu normas de conteúdo materialmente idêntico àquele **veiculado** nos preceitos normativos **originariamente** questionados **neste** processo de fiscalização normativa abstrata.

O mero cotejo entre as disposições normativas inscritas na Lei estadual nº 2.042/99 e o teor dos preceitos legais instituídos pela Lei estadual nº 5.484 /2019 evidencia que o novo diploma legislativo estadual limitou-se a reproduzir a mesma sistemática concernente à questão do “*corte ou interrupção do fornecimento de água, energia elétrica e serviços de telefonia no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul*”, **valendo transcrever** , para efeito de análise comparativa, a íntegra de ambos os documentos legislativos em questão, **que possuem o seguinte conteúdo** :

### Lei nº 2.042/99

Lei nº 5.484/20 Art . 1º O corte ou interrupção do fornecimento de água, energia elétrica e serviços de telefonia no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, pelas concessionárias ou permissionárias, por mora ou inadimplência dos usuários, não poderá ser efetuado às sextas-feiras, vésperas de feriados e em quaisquer dias precedentes a datas em que, por qualquer razão, não haja expediente bancário normal e deverão ser precedidos de notificação ao usuário que:

Art . 1º O corte ou a interrupção do fornecimento de água, energia elétrica e dos serviços de telefonia, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, pelas concessionárias ou permissionárias, por mora ou inadimplência dos usuários, não poderá ser efetuado às sextas-feiras, vésperas de feriados,

aos domingos, feriados e em quaisquer dias precedentes a datas em que, por qualquer razão, não haja expediente bancário normal e deverão ser precedidos de notificação ao usuário que:

I – seja anterior, em pelo menos 10 (dez) dias, ao ato do corte;

I – seja anterior, em pelo menos 10 (dez) dias, ao ato do corte; II – seja pessoal ou postal com aviso de recebimento.

II – seja pessoal ou postal com aviso de recebimento. Art . 2º VETADO. Art . 2º O descumprimento no disposto nesta Lei acarretará ao infrator as penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos que dispõe os art. 56 e 57, devendo a multa ser estipulada em regulamentação própria e revertida para o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor (FEDDC).

Art . 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Art . 3º A competência para fiscalização do cumprimento das disposições desta Lei, bem como para a aplicação das multas nela previstas, será da Superintendência para Orientação e Defesa do Consumidor (PROCON/MS). Art . 4º Fica revogada a Lei nº 2.042, de 3 de dezembro de 1999. Art . 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Vê-se , daí, que se revela possível o acolhimento do pedido de aditamento formulado pela ABRADÉE, eis que se mostra presente , no caso , uma inequívoca relação de identidade substancial entre o conteúdo dos preceitos normativos originariamente impugnados e o teor do novo diploma legislativo revogador de modo a permitir o julgamento imediato da controvérsia, sem a necessidade de requisição de informações adicionais aos órgãos de que emanou o diploma legislativo impugnado ou de nova manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, tal como enfatizado pelo magistério jurisprudencial desta Suprema Corte ( ADI 3.502/SC , Rel. Min. EDSON FACHIN – ADI 4.159/SC , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 4.480/DF , Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 4.342-AgR/RJ , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – ADI 4.356/CE , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 4.426/CE , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 4.545/PR , Rel. Min. ROSA WEBER – ADI 4.625-AgR/SP , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, v.g. );

*“ Ação direta de inconstitucionalidade e reedição de medidas provisórias : evolução da jurisprudência : aditamento da petição inicial : pressuposto de identidade substancial das normas . A possibilidade do aditamento da ação direta de inconstitucionalidade de modo a que continue , contra a medida provisória reeditada, o processo instaurado contra a sua edição original, pressupõe necessariamente a identidade substancial de ambas : se a norma reeditada é , não apenas formal , mas também substancialmente distinta da originalmente impugnada , impõe-se a propositura de nova ação direta . ”*  
( ADI 1.753/DF , Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei )

*“ (...) 3. Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação ( i ) dispense a requisição de novas informações e manifestações ; e ( ii ) não prejudique o cerne da ação , o que não ocorre no presente caso. Precedente . ”*

( ADI 1.926/PE , Rel. Min. ROBERTO BARROSO – grifei )

*“ (...) 1 . Há jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal no sentido de que a revogação da norma cuja constitucionalidade é questionada por meio de ação direta enseja a perda superveniente do objeto da ação . Nesse sentido: ADI 709 , Rel. Min. Paulo Brossard, DJ, 20.05.1994; ADI 1442 , Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 29.04.2005; ADI 4620-AgR , Rel. Min. Dias Toffoli, Dje, 01.08.2012.*

*2 . Excepcionam-se desse entendimento os casos em que há indícios de fraude à jurisdição da Corte, como, a título de ilustração, quando a norma é revogada com o propósito de evitar a declaração da sua inconstitucionalidade. Nessa linha : ADI 3306 , Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe, 07.06.2011.*

*3 . Excepcionam-se , ainda , as ações diretas que tenham por objeto leis de eficácia temporária , quando : ( i ) houve impugnação em tempo adequado, ( ii ) a ação foi incluída em pauta e ( iii ) seu julgamento foi iniciado antes do exaurimento da eficácia. Nesse sentido: ADI 5287 , Rel. Min. Luiz Fux, Dje, 12.09.2016; ADI 4.426 , Rel. Min. Dias Toffoli, Dje, 17.05.2011; ADI 3.146/DF , Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ, 19.12.2006. ”*

( ADI 951-ED/SC , Rel. Min. ROBERTO BARROSO – grifei )

Desse modo , presentes os requisitos autorizadores , recebo o pedido de aditamento formulado pela ABRADÉE.

Destaco , de outro lado , a plena legitimidade do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à procedência da presente ação direta tem suporte na orientação jurisprudencial que o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou em diversos precedentes ( RTJ 213/436-438 – ADI 341/PR – ADI 1.440/SC, v.g. ).

A jurisprudência desta Suprema Corte já se consolidou no sentido de que o Advogado-Geral da União – que, em princípio , atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado ( RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g. ) – não está obrigado a defender, incondicionalmente , o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional:

**“ ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO**

**– O Advogado-Geral da União** – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado ( RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes . ”

( ADI 2.681-MC/RJ , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale lembrar , no ponto , que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez , já teve a oportunidade de advertir que “ (...) o Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade ” ( ADI 1.616/PE , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei ). Esse entendimento jurisprudencial veio a ser reafirmado nos julgamentos da ADI 2.101/MS , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, e da ADI 3.916/DF , Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável , desse modo , sob a perspectiva de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, o pronunciamento que, nestes autos , manifestou o Senhor Advogado-Geral da União.

Prosseguindo neste julgamento, analiso , *preliminarmente* , a admissibilidade da presente ação direta, tendo em vista o perfil associativo da entidade autora.

Inquestionável que a ABRADDEE dispõe de legitimidade ativa “ *ad causam* ” para fazer instaurar este processo de controle normativo abstrato.

Com efeito , o Supremo Tribunal Federal já reconheceu qualificar-se a Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE como entidade de classe de âmbito nacional investida de legitimidade ativa “ *ad causam* ” para a instauração de processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade perante esta Suprema Corte ( ADI 3.905/RJ , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 5.610/BA , Rel. Min. LUIZ FUX – ADI 5.961/PR , Red. p/ o acórdão Min. MARCO AURÉLIO).

De outro lado , o exame do estatuto social da entidade autora evidencia que a ABRADDEE congrega as empresas concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica (art. 2º), havendo demonstrado qualificar-se como entidade de classe de âmbito nacional , considerada a presença , comprovada , de associados em todos os Estados-membros da Federação e no Distrito Federal, sendo certo , *ainda* , que a associação em referência possui o objetivo institucional de promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do setor em que atua, inclusive por meio da defesa em juízo dos interesses comuns dos integrantes da categoria econômica que representa.

Verifica-se , *dai* , a observância , na espécie , do requisito concernente à pertinência temática ( ou ao *nexo de afinidade* entre os objetivos estatutários da ABRADDEE e o conteúdo material do ato normativo ora impugnado), o que satisfaz a exigência estabelecida nessa matéria por diretriz jurisprudencial desta Suprema Corte ( ADI 138-MC/RJ , Rel. Min. SYDNEY SANCHES – ADI 396-MC/DF , Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 1.037-MC/SC , Rel. Min. MOREIRA ALVES – ADI 1.159-MC/AP , Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ADI 1.414-MC/RS , Rel. Min. SYDNEY SANCHES, v.g. ):

“ (...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática à condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ‘ *ad causam* ’ do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações

sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes .”

( ADI 1.096-MC/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno )

Superadas as questões preliminares que venho de mencionar, passo a examinar o litígio constitucional ora submetido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal.

A questão central suscitada na presente causa consiste em saber se os Estados-membros podem, ou não, no exercício de sua competência legislativa suplementar ( CF, art. 24), editar normas dirigidas às empresas prestadoras de serviços de energia elétrica, mesmo quando tais regras, ao instituírem deveres, encargos ou vedações relacionados aos serviços públicos prestados por empresas concessionárias, venham a modificar o regime jurídico instituído pela União Federal no exercício da competência material e legislativa que lhe foi outorgada, em caráter privativo, pelo texto constitucional ( CF, arts. 21, XII, “ b ”, 22, IV, e 175, parágrafo único).

A entidade associativa autora da presente ação direta sustenta que a lei estadual ora questionada, além de invadir a competência privativa da União Federal para legislar sobre “ energia ” ( CF, art. 22, IV), caracteriza intervenção indevida do Estado de Mato Grosso do Sul no âmbito dos serviços de energia elétrica, titularizados, em regime de monopólio, pela União Federal ( CF, art. 21, XII, “ b ”), cujá exploração, em todo o território nacional, acha-se submetida, exclusivamente, às políticas setoriais definidas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional e às normas regulamentares editadas pela ANEEL no exercício das suas funções relacionadas à fiscalização da atuação das concessionárias no oferecimento de serviço adequado, à disciplina do comércio, à proteção dos direitos dos usuários e à regulação de todas as atividades inerentes aos serviços de energia elétrica no Brasil.

É certo, como se sabe, que a Constituição da República outorgou competência privativa à União Federal para legislar sobre “ águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão ” ( CF, art. 22, IV ), sem prejuízo, no entanto, de os Estados-membros legislarem a respeito de questões,

específicas relacionadas à matéria, desde que autorizados por delegação concedida por meio de lei complementar federal ( CF , art. 22, **parágrafo único** ).

De outro lado , a Constituição brasileira, ao tratar da competência material concernente à exploração dos serviços de energia elétrica, atribuiu ao Poder Público federal, com exclusividade , a prestação dos serviços públicos em questão, instituindo um regime de monopólio ( CF , art. 21, XII, “ b ”) e autorizando a União Federal a exercer essa função estatal por via indireta, através da utilização dos instrumentos administrativos de delegação de tais atividades privativas do Estado a agentes do setor privado (concessão, permissão ou autorização), resguardado , no entanto , à União Federal, como Poder concedente , o papel de agente normativo e regulador , a quem incumbe , por meio de lei federal , a disciplina normativa do regime especial a que estão submetidas as empresas concessionárias no cumprimento das atividades delegadas ( CF , art. 175, **parágrafo único** ).

Para esse fim , a União Federal, por meio da Lei nº 9.427/96, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entidade autárquica integrante da Administração Pública Federal indireta dotada de autonomia administrativa e financeira , outorgando-lhe a função de órgão regulador da produção , da transmissão , da distribuição e da comercialização de energia elétrica (art. 2º), com competência para organizar e administrar a prestação dos serviços públicos de energia elétrica em todo o território nacional e para adotar as medidas necessárias à implementação da Política Nacional elaborada , conjuntamente , pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional referente a esse setor econômico.

É importante destacar , no ponto , que a atuação da ANEEL, na condição de órgão regulador , objetiva a implementação das diretrizes e das metas definidas , de um lado , pelo Poder Legislativo da União, que dispõe de competência privativa para legislar sobre “ energia ” ( CF , art. 22, IV) e , de outro , pelo Poder Executivo Federal, que, nos termos do art. 3º, I, da Lei nº 9.427/96 , elabora “ as políticas e diretrizes do Governo Federal para a exploração de energia elétrica ” , cabendo destacar , por necessário , que o planejamento das estratégias voltadas ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do setor econômico em questão, tendo em vista a importância social e econômica de que se reveste o complexo de atividades que compõem essa atividade estatal e considerada a necessidade de coordenar a infraestrutura que lhe dá suporte em âmbito nacional, exige a

**cooperação** entre órgãos públicos e instituições privadas, nos vários níveis da Federação, **motivo pelo qual** a Constituição Federal **outorgou** à União Federal a competência para **coordenar e organizar**, com exclusividade, **em todo o território nacional**, a **exploração** dos serviços de energia elétrica ( CF, art. 21, XII, “ b ”).

Cabe assinalar, bem por isso, que a Constituição da República, **ao atribuir** à União Federal, com privatividade absoluta, a competência material **concernente** à prestação dos serviços públicos de energia elétrica ( CF, art. 21, XII, “ b ”), **autorizou a exploração indireta** dessa atividade estatal, mediante delegação a terceiros, **estabelecendo**, ainda, que, **nessa situação**, o Poder Público Federal **deverá**, por meio de lei nacional ( CF, art. 175, “caput” e parágrafo único), editada pelo Congresso Nacional ( CF, art. 48, XII), disciplinar o regime especial a que estão sujeitas as empresas concessionárias e permissionárias dos serviços públicos em questão, os direitos dos usuários e as obrigações das prestadoras, a política tarifária, a obrigação de manter serviço adequado, além de todos os demais aspectos relacionados à exploração dos serviços de energia elétrica, **eis que, tal como enfatizado** nesta Corte pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, “ a competência da União, tratando-se de um serviço público federal, **é privativa e exaustiva** ” ( ADI 3.322-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei ).

Vê-se, desse modo, **que se reveste de caráter exauriente** a competência da União Federal em tema de serviços de energia elétrica, **cabendo enfatizar**, bem por isso, **que a intervenção legislativa**, por parte dos Estados- -membros, no âmbito desse domínio temático, **pressupõe a edição de lei complementar federal que autorize** os Estados a legislar sobre “questões específicas” relacionadas a essa matéria ( CF, art. 22, **parágrafo único** ).

Resulta claro, desse modo, **que a implementação** de um sistema normativo harmonioso e equilibrado, **vocacionado** a garantir, **a toda** a população brasileira, em condições isonômicas, a prestação de serviço adequado, **revela-se em tudo incompatível com a existência de um mosaico legislativo composto** por regimes jurídicos parciais e conflitantes, **dispersados** pelas diversas regiões do território nacional.

Para atender ao propósito de estabelecer “ as condições gerais de fornecimento de energia elétrica ” no Brasil, a ANEEL, **após a realização** de

Audiência Pública (em 2008) **e** de Consulta Pública (em 2009), **contando com ampla participação** de agentes que atuam no setor energético **e** de representantes da sociedade brasileira em geral, **veio a editar** a Resolução Normativa nº 414/2010, que, **ao dispor** sobre a **suspensão ou a interrupção**, pelas empresas concessionárias, **do fornecimento** dos serviços de energia elétrica, **em decorrência da mora ou do inadimplemento** por parte dos usuários, **veio a disciplinar**, integralmente, a matéria em questão **fazendo-o** nos seguintes termos:

## **“ CAPÍTULO XIV**

### **DA SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO**

#### **Seção III**

#### **Da Suspensão Precedida de Notificação**

**Art . 172** . A suspensão por inadimplemento , precedida da notificação prevista no art. 173 , ocorre pelo :

**I – não pagamento da fatura** relativa à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica;

**II – não pagamento de serviços cobráveis** , previstos no art. 102;

**III – descumprimento das obrigações** constantes do art. 127; ou

**IV – inadimplemento** que determine o desligamento do consumidor livre ou especial da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, conforme regulamentação específica.

**V – não pagamento de prejuízos** causados nas instalações da distribuidora, cuja responsabilidade tenha sido imputada ao consumidor, desde que vinculados à prestação do serviço público de energia elétrica;

**§ 1º** Na hipótese dos incisos I a IV, a apresentação da quitação do débito à equipe responsável, no momento precedente à suspensão do fornecimento, obsta sua efetivação, ainda que se trate de quitação intempestiva, ressalvada, nesta hipótese, a cobrança do consumidor pelo serviço correspondente à visita técnica.

**§ 2º** É vedada a suspensão do fornecimento após o decurso do prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da fatura vencida e não paga, salvo comprovado impedimento da sua execução por determinação judicial ou outro motivo justificável, ficando suspensa a contagem pelo período do impedimento.

§ 3º Para as unidades consumidoras classificadas nas Subclasses Residencial Baixa Renda deve ocorrer com intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data de vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento.

§ 4º Após a notificação de que trata o art. 173 e, caso não efetue a suspensão do fornecimento, a distribuidora deve incluir em destaque nas faturas subsequentes a informação sobre a possibilidade da suspensão durante o prazo estabelecido no § 2º.

§ 5º A distribuidora deve adotar o horário de 8h às 18h , em dias úteis , para a execução da suspensão do fornecimento da unidade consumidora . " ( grifei )

Impende acentuar , no ponto , que, na linha do entendimento jurisprudencial firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal ( ADI 5.610/BA , Rel. Min. LUIZ FUX), que a existência de regulamento setorial específico editado pelo órgão regulador competente (a ANEEL, no caso ), disciplinando , de forma exauriente , as regras a serem observadas pelas empresas concessionárias, para efeito de suspensão ou de interrupção do fornecimento de energia elétrica ao consumidor em razão do inadimplemento do usuário, impede que as demais Unidades da Federação, a pretexto de exercerem sua competência concorrente, estabeleçam normas regionais conflitantes com o modelo normativo instituído , em âmbito nacional , pela agência reguladora federal, como se vê do teor da ementa do acórdão em referência:

" AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . DIREITO CONSTITUCIONAL . LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA . PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO . ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO , SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR . ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21 , XII , ' B ' ; 22 , IV , E 175 , PARÁGRAFO ÚNICO , I , II E III , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA . REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA . REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA . AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL . HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE

**CONSUMO ( ARTIGO 24 , V E VIII , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO .**

1. O **Direito do Consumidor** , mercê de abarcar a competência concorrente dos Estados-Membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), **não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União** . **Precedentes** : ADI 3661 , rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2011; ADI 5.253 , rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.861, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.477, rel. min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 31/5/2017; ADI 2.615, rel. min. Eros Grau, redator do acórdão min. Gilmar Mendes, DJe de 18/5/2015; ADI 4.478, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, DJe de 29/11/2011.

2. Os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia elétrica **não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente , como o ‘ quantum ’ pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL , razão pela qual não remanesce** , sob esse prisma, **qualquer espaço para a atuação legislativa estadual** , mercê de, a **pretexto de ofertar maior proteção ao consumidor** , o ente federativo **tornar sem efeito norma técnica exarada pela agência reguladora competente**.

3. ‘In casu’, **a lei estadual impugnada** , ao **dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento e estabelecer prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para restabelecimento do serviço, sem qualquer ônus para o consumidor, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre energia** (artigo 22, IV, da Constituição Federal), **bem como interferiu na prestação de serviço público federal** (artigo 21, XII, ‘b’, da Constituição Federal), **em diametral contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL** , com reflexos na respectiva política tarifária.

4. **Ação direta conhecida e julgado procedente** o pedido, **para declarar a inconstitucionalidade** da Lei Estadual 13.578, de 14/9/2016, do Estado da Bahia ”.

( **ADI 5.610/BA** , Rel. Min. LUIZ FUX – grifei )

**Daí revelar-se inteiramente ajustável** , ao caso ora em exame , o magistério jurisprudencial **consagrado pelo Plenário** desta Suprema Corte, que, **em sucessivos julgamentos , tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade** de diplomas legislativos estaduais que, **a pretexto de exercerem** a sua competência suplementar **em matéria de “ consumo ”** ( **CF** , art. 24, V) **ou de “ responsabilidade por dano (...) ao consumidor ”** ( **CF** ,

art. 24, VIII), editam normas estaduais dirigidas às empresas prestadoras de serviços de energia elétrica ( ADI 3.661/AC , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 3.729/SP , Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 3.905/RJ , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 4.925/SP , Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, v.g. ), dispondo sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias , usurpando , em consequência , a competência legislativa privativa outorgada à União Federal em tema de “ energia ” ( CF , art. 22, IV) e intervindo , indevidamente , no âmbito das relações contratuais entre o Poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos, tal como o Supremo Tribunal Federal teve o ensejo de assinalar , em sede de controle normativo abstrato, ao pronunciar a inconstitucionalidade de normas criadas por Estados-membros que instituíam , em âmbito local , a proibição da cobrança de “ tarifas de assinatura básica ” pelas concessionárias fornecedoras de energia elétrica, cabendo transcrever , por expressivo desse entendimento , a ementa do seguinte acórdão proferido por esta Corte:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . LEI Nº 3.449 /04 DO DISTRITO FEDERAL . PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ , GÁS, TV A CABO E TELEFONIA . INCONSTITUCIONALIDADE . COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA ( CF , ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ( CF , ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO ( CF , ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES . SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO .

1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica ( CF , arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV).

2. A Lei nº 3.449/04 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da tarifa de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal (art. 1º, ‘ caput’), incorreu em inconstitucionalidade formal , porquanto necessariamente inserida a fixação da política tarifária no

âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade.

**3. Inexiste, 'in casu', suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor** (CF, art. 24, V e VII), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art. 175, parágrafo único, III, da CF, descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula direitos dos usuários prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição.

**4. Ofende a denominada reserva de administração**, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.

**5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**”  
( ADI 3.343/DF , Red. p/ o acórdão Min. LUIZ FUX – grifei )

Entendo , bem por isso , que a pretensão ora deduzida **tem o beneplácito da jurisprudência plenária desta Suprema Corte** que, **ao examinar , em sucessivos julgamentos** , a controvérsia **pertinente** à validade jurídico-constitucional **de diplomas legislativos estaduais que criam** , em relação às empresas concessionárias de serviços públicos **titularizados** pela União Federal ( **ou** pelos Municípios), **obrigações ou encargos pertinentes** aos direitos dos usuários , à política tarifária , à oferta de serviço adequado **e demais aspectos relacionados** à prestação do serviço público concedido , **veio a suspender a eficácia** de tais atos legislativos, **por entender** que o Estado-membro **não pode interferir** na esfera das relações jurídico-contratuais **entre o poder concedente** (a União Federal, no caso ) **e as empresas concessionárias** , **notadamente** em face do que prescreve a própria Constituição da República, em seu art. 175, parágrafo único, I e III, **como se vê do teor da ementa** de decisão que restou consubstanciada **em acórdão assim ementado** :

**“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – INVASÃO , PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS – IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS – INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL , DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA .**

– Os Estados-membros – **que não podem** interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas **entre** o poder concedente ( **quando** este for a União Federal **ou** o Município) **e** as empresas concessionárias – **também não dispõem** de competência para modificar **ou** alterar as condições, que, **previstas** na licitação, **acham-se** formalmente estipuladas no **contrato de concessão** celebrado pela União (energia elétrica – **CF** , art. 21, XII, ‘ **b** ’) **e** pelo Município (fornecimento de água – **CF** , art. 30, I e V), **de um lado , com** as concessionárias, **de outro , notadamente** se essa ingerência normativa, **ao determinar** a suspensão temporária do pagamento das **tarifas** devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, **sob** regime de concessão federal, **e** serviços de esgoto e abastecimento de água, **sob** regime de concessão municipal), **afetar** o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo .”

( **ADI 2.337 – MC/SC** , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Demais disso** , esta Corte , no referido julgamento plenário, **também fundamentou** a decisão concessiva de medida cautelar **no reconhecimento** de que os Estados-membros **não podem modificar ou alterar** as condições **previstas na licitação e formalmente estipuladas** no contrato de concessão **celebrado** pela União (ou pelo Município), **de um lado ,** na qualidade de poder concedente, **com** as empresas concessionárias, **de outro, na linha da jurisprudência firmada** por esta Suprema Corte:

**“ Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000 , do Estado do Rio Grande do Sul . Pedido de liminar .**

– **Plausibilidade jurídica** da arguição de inconstitucionalidade **com base na alegação de afronta** aos artigos 175, ‘caput’, **e parágrafo único** ,

I, III e V, e 37, XXI, **todos** da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários.

– **Caracterização**, por outro lado, do ‘periculum’ in mora.

**Liminar deferida, para suspender**, ‘ex nunc’, a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. ”

( ADI 2.299-MC/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei )

“ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . IMPUGNAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 3.596. IMPOSIÇÃO, ÀS EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA QUE OPERAM NO DISTRITO FEDERAL, DE INSTALAÇÃO DE CONTADORES DE PULSO EM CADA PONTO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. A Lei distrital n. 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa – artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil.

2. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05. ”

( ADI 3.533/DF, Rel. Min. EROS GRAU – grifei )

Esse mesmo entendimento também prevaleceu nos julgamentos plenários em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade de leis estaduais que vedavam às operadoras de serviços de telefonia móvel pessoal a transmissão de sinais de radiofrequência nos espaços destinados aos estabelecimentos penitenciários regionais, exigindo, ainda, por parte das concessionárias, a instalação de equipamentos de bloqueadores de tais emissões, a serem custeados pelas próprias prestadoras de serviços de telecomunicações ( ADI 3.835/MS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 5.356/MS, Red. p/ o acórdão Min. MARCO AURÉLIO – ADI 5.253/BA, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 5.521/CE, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 5.585/PI, Rel. Min. EDSON FACHIN, v.g. );

“ **Ação direta de inconstitucionalidade . Constitucional. Repartição de competências . Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina, que determina às empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações nos estabelecimentos penais . Alegação de violação** aos artigos 21, IX; 22, IV; e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal. **2** .

**Inconstitucionalidade formal** . Ao ser constatada aparente incidência de determinado assunto a mais de um tipo de competência, **deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas** : a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e , além disso, o fim primário a que se destina essa norma, **que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses** . **Competência da União para explorar serviços de telecomunicação** (art. 21, XI) e **para legislar sobre telecomunicações** (art. 22, IV). O Supremo Tribunal Federal **tem firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídicas entre a União e as prestadoras dos serviços de telecomunicações** . Em conformidade com isso, a jurisprudência **vem reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratam dos direitos dos usuários ; do fornecimento de informações pessoais e de consumo a órgãos estaduais de segurança pública ; e da criação de cadastro de aparelhos celulares roubados , furtados e perdidos no âmbito estadual . Precedentes . A Lei 15.829 /2012, do Estado de Santa Catarina, trata de telecomunicações , na medida em que suprime a prestação do serviço atribuído pela CF à União, ainda que em espaço reduzido âmbito dos estabelecimentos prisionais. Interferência considerável no serviço federal . Objetivo primordialmente econômico da legislação transferência da obrigação à prestadora do serviço de telecomunicações . Invasão indevida da competência legislativa da União . 3 . Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina.**”

( **ADI 4.861/SC** , Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei )

**Não constitui demasia rememorar que o Plenário** do Supremo Tribunal Federal **veio a observar** essa **mesma** diretriz jurisprudencial nos julgamentos envolvendo leis estaduais **que dispunham sobre obrigação de discriminar, detalhadamente, os pulsos cobrados em ligações locais** ( **ADI 4.019/SP** , Rel. Min. LUIZ FUX), **prazo de validade dos créditos de celulares pré-pagos** ( **ADI 4.715/DF** , Rel. Min. MARCO AURÉLIO), **dever de informar sobre o risco de câncer associado ao uso de aparelhos celulares** ( **ADI 4.761/PR** , Rel. Min. ROBERTO BARROSO), **multas decorrentes de cláusula de fidelidade** ( **ADI 4.908/RJ** , Rel. Min. ROSA WEBER), **dever de informar sobre abrangência da área de cobertura e qualidade do sinal** ( **ADI 5.098/PB** , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES), **registro médio diário de entrega da velocidade de recebimento e envio de dados na ‘Internet’** ( **ADI** ,

5.592/MS , Rel. Min. ROSA WEBER), *compensação aos usuários pela interrupção nos serviços ou pelo fornecimento de velocidade inferior à contratada* ( ADI 5.832/DF , Rel. Min. MARCO AURÉLIO), v.g. .

Sendo assim , tendo em consideração as razões expostas , notadamente os precedentes invocados, e acolhendo , ainda , a manifestação da d. Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei estadual nº 2.042/99 e da Lei estadual nº 5.848/2019, ambas editadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

É o meu voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/09/2020 00:00