

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.299 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA POR TRABALHADORES DESEMPREGADOS.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei do Estado do Rio Grande do Sul que isenta trabalhadores desempregados do pagamento do consumo de energia elétrica e de água pelo período de seis meses.

2. Configurada violação aos arts. 21, XII, *b*; 22, IV e 30, I e V, CF, pois a lei estadual afronta o esquema de competências legislativa e administrativa previsto na Constituição.

3. Configurada a violação ao art. 175, *caput* e parágrafo único, I, III, V e ao art. 37, XXI, CF, tendo em vista que a lei estadual interferiu na concessão de serviços públicos federal e municipal, alterando condições da relação contratual que impacta a equação econômico-financeira em desfavor das concessionárias.

4. Medida cautelar confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em confirmar a medida cautelar anteriormente concedida para julgar procedente o pedido formulado na ação direta e declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.462, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do

ADI 2299 / RS

voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.
Brasília, 16 a 22 de agosto de 2019.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.299 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em face da Lei Estadual nº 11.462, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Confira-se o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 1º Ficam isentos do pagamento de consumo de energia elétrica fornecida pela Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE e do preço da água fornecida pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, os trabalhadores desempregados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 1º - A isenção de pagamento da luz e água será de até 06 (seis) meses.

§ 2º - Para a obtenção do benefício previsto no ‘caput’ do artigo, o trabalhador deverá comprovar:

I- rescisão anotada na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS;

II- que possui família constituída;

III- que seu cônjuge não perceba mais do que um salário mínimo mensal.

Art. 2º O fornecimento de luz e água aos trabalhadores

ADI 2299 / RS

desempregados, além do benefício previsto no art. 1º, não ficará sujeito a corte por parte da CEEE e CORSAN por mais de 06 (seis) meses se o beneficiário continuar desempregado.

Art. 3º Os consumidores mencionados no art. 1º e que já estejam inadimplentes, poderão ter seus débitos parcelados, com isenção de juros de mora e multa, não podendo as parcelas serem superiores a 10% (dez por cento) do último salário por eles percebido.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário. ”

2. As alegações veiculadas pelo autor foram apresentadas no relatório do acórdão que julgou o pedido de medida cautelar, elaborado pelo Min. Moreira Alves, então relator da presente ação. Reproduzo a seguir o trecho pertinente:

“Salienta o requerente que o projeto dessa lei foi vetado sob o fundamento de que tanto a Companhia Estadual de Energia Elétrica quanto a Companhia Riograndense de Saneamento foram criadas por lei como sociedades de economia mista, sendo concessionárias, a primeira, de serviço público federal, e a segunda, de serviços municipais, razão por que esse projeto era inconstitucional por ofensa aos artigos 61, § 1º, "e" e 84, II e VI, 173, § 1º, II, 5º (princípio isonômico) e 175, "caput" e inciso III, todos da Constituição Federal. Apesar disso, o veto foi rejeitado.

Em seguida, sustenta o requerente que a isenção de cobrança de tarifas de água e luz só pode ser viabilizada por projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por ser ele o chefe da Administração Pública, inclusive da indireta, tendo a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo em matéria de criação, estruturação e atribuição dos órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição

ADI 2299 / RS

Federal), caracterizando-se, no caso, vício de inconstitucionalidade formal.

De outra parte, a lei em causa, por implicar benefício financeiro, repercute negativamente na receita das companhias, e como essas empresas têm seu orçamento de investimentos baseado na receita estimada, compreendida na lei orçamentária anual, nos termos do § 5º, inciso II, do art. 165 da Carta Magna, e o projeto de lei orçamentária da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo é acompanhado de demonstrativo regionalizado para efeito de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefício de natureza financeira, tributária ou creditícia sobre as receitas e despesas, (§ 6º do art. 165), esses dispositivos constitucionais são feridos por ela.

Ademais, essa lei repercute na administração de serviços públicos que pertencem à União, no caso da energia elétrica, e aos Municípios, no caso da tarifa de água, de que essas duas empresas são concessionárias, o que implica dizer que a lei ora atacada invade as competências federal e municipal de atuação (art. 22, IV, e 30, I e V, ambos da Constituição Federal), instituindo isenção de tarifas de serviços titulados pela União e pelos Municípios.

Há, igualmente, no caso, inconstitucionalidades materiais. Tais empresas como concessionárias estão sujeitas à política tarifária contratualmente estabelecida e sob o controle do poder concedente, sendo inconstitucional a lei sob exame por ofensa aos arts. 173, § 1º, II, e 175 da Constituição Federal. Os parâmetros de atuação delas estão contemplados em contratos, não sendo permitido à lei nova proceder a alteração neles, sob pena de ofensa ao artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna, sendo de notar, ainda, que essa lei, ao instituir benefício, cria componente novo na relação contratual entre poder concedente e concessionárias, afetando a aplicação de normas gerais sobre licitação e contratos constantes das leis 8.666/93 e 8.987/95, as quais normas são da competência privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição Federal), e prévio procedimento licitatório está previsto no artigo 37, XXI, da Carta Magna). A

ADI 2299 / RS

revisão e os reajustes de tarifas ocorrem nas hipóteses contratualmente estipuladas e estão sujeitos à homologação do poder concedente, sem o quê padecem de nulidade e inconstitucionalidade (art. 175, I, da Constituição). Além disso, estão ofendidos também os artigos 175 (a concessão do benefício atinge o equilíbrio contratual que se reflete nas tarifas), 5º, XXII, e 170, II (há verdadeiro confisco da receita dessas empresas), 173, § 1º, II (estando elas sujeitas a regime privado, não podem ter sua receita diminuída por lei, sem que esta preveja forma de compensação), 5º, XXII, 170, II, e 37, XXI (cria-se, ainda, distinção entre as empresas que operam no ramo em municípios não abrangidos pela CORSAN ou pela CEEE) e 5º, 'caput' e inciso I (tratam-se desigualmente consumidores).

E assim conclui a inicial sua fundamentação:

“Frente aos fundamentos ora invocados, presentes inconstitucionalidades de toda ordem - formal, orgânica e material -, não resta outra alternativa senão expungir a Lei nº 11.462/2000 do ordenamento jurídico. Todas essas teses, que fulminam o caput do art. 1º, implicam a subtração do sentido dos demais dispositivos que o pressupõem. Com efeito, o parágrafo primeiro do art. 1º perderia o referencial, já que desaparecida a isenção (benefício financeiro) prevista no caput, não se saberia quais as condições para se a conceder pelo prazo de seis meses. Quanto ao parágrafo segundo, perde também o sentido, por não se saber, expungido o caput, a que benefício se referiria ela para o trabalhador o obter.

O art. 2º é inconstitucional, pelas mesmas razões alinhadas ao art. 1º, em especial no que se refere a bloquear a possibilidade de corte do fornecimento de luz e água por mais de seis meses, se continuar desempregado o beneficiário. Isso porque dispõe sobre o funcionamento dos serviços públicos, adentrando em seara reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.

O art. 3º é inconstitucional por decorrência do art. 1º, uma vez que o sujeito do direito subjetivo ao parcelamento supõe a vigência e eficácia do dispositivo concernente ao benefício para os desempregados. Por outro lado, ao adentrar a disciplina do funcionamento dos serviços

ADI 2299 / RS

prestados pelas Companhias a que o diploma fustigado se refere, concedendo aos consumidores inadimplentes parcelamento com isenção de juros de mora e correção monetária, agride o art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade dos arts. 4º e 5º decorre do vício que macula os arts. 1º, 2º e 3º, de vez que, suprimidos estes, aqueles tornar-se-iam sem conteúdo e perderiam completamente o sentido.” (fls. 15/16)

Requer-se a concessão de liminar, por se entender que há o “*fumus boni iuris*” e o “*periculum in mora*”, este pelos prejuízos que estão sofrendo as empresas, pois “a lei combatida implementa política social às custas de entidades regidas pelo regime privado, confiscando a sua receita, sem qualquer previsão de custeio à despesa, diminuindo o universo de consumidores que efetivamente irão pagar as tarifas”.

Pede-se, afinal, a procedência da ação.

3. Em informações, a Mesa da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul relatou o trâmite legislativo do projeto de lei que deu origem ao diploma impugnado (PL nº 202/1999). Informou que em 30 de novembro de 1999 o projeto foi aprovado sem emendas ou substitutivos, tendo obtido 25 (vinte e cinco) votos a favor e 7 (sete) contrários. O projeto, contudo, foi vetado pelo Chefe do Poder Executivo, mas o veto foi posteriormente derrubado por 30 (trinta) votos a 4 (quatro). Em 17 de abril de 2000 o Presidente da Assembleia Legislativa promulgou o projeto. Ao final das informações, defendeu a improcedência do pedido formulado.

4. Em 28 de março de 2001 medida cautelar foi deferida, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves. O acórdão restou assim ementado:

EMENTA: 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.

ADI 2299 / RS

- 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.

5. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela confirmação da medida cautelar já concedida, com a consequente procedência do pedido formulado. Sustentou, em primeiro lugar, que ao disciplinar matéria reservada à competência exclusiva da União e dos Municípios, o Estado do Rio Grande do Sul invadiu a esfera de poderes constitucionalmente reservada àqueles entes da federação. Em segundo lugar, apontou a existência de vício de iniciativa, tendo em vista que o projeto de lei em questão somente poderia ter sido deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, b, CF. Em terceiro lugar, indicou inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da igualdade e da ordem econômica (arts. 173, 174 e 175, CF). Concluiu, ao final, pela inconstitucionalidade da lei impugnada, por ofensa aos arts. 5º, I; 21, XI, b; 37, XXI; 62, §1º, II, b; 173; 174 e 175, da Constituição, apontando o precedente da ADI nº 2337/SC.

6. O Procurador-Geral da República opinou pela procedência dos pedidos da petição inicial. Sustentou que, a partir da interpretação sistemática dos arts. 21, XII, b; 22, IV e 175, da Constituição, conclui-se pela impossibilidade de o Estado do Rio Grande do Sul dispor sobre tarifa de serviço público de energia elétrica e de água, tendo em vista que tais matérias são reservadas à competência da União e dos Municípios. Apontou, ainda, que a isenção do pagamento das taxas de energia

ADI 2299 / RS

elétrica, água e esgoto fere a equação econômico-financeira dos contratos firmados com as empresas concessionárias, assegurada no art. 175, parágrafo único, da Constituição.

É o relatório. Decido.

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.299 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. A medida cautelar deve ser confirmada, tendo em vista que a Lei Estadual nº 11.462, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul apresenta os vícios de inconstitucionalidade apontados naquela decisão e, entre a sua prolação e o julgamento de mérito da presente demanda, a jurisprudência deste Tribunal reafirmou o entendimento então adotado.

2. Com efeito, a ação se volta contra lei estadual que isentou trabalhadores desempregados do pagamento pelo consumo de energia elétrica e água fornecidos por duas concessionárias de serviços públicos específicas – a Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE e a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN –, pelo prazo de até seis meses (art. 1º) e estabeleceu que eles também não estão sujeitos ao corte dos serviços por mais de seis meses se a situação de desemprego se mantiver (art. 2º).

3. Na ocasião do julgamento da medida cautelar, este tribunal acolheu a alegação de violação ao art. 175, *caput* e parágrafo único, I, III e V e ao art. 37, XXI, todos da Constituição Federal, para determinar a suspensão da eficácia do diploma impugnado. Nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, então relator,

“para a plausibilidade jurídica, (...) da concessão de liminar contra a Lei estadual em causa se me afiguram suficientes as alegações de afronta aos artigos 175, “*caput*” e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal. Com efeito, em exame compatível com a natureza da

ADI 2299 / RS

liminar requerida, 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, infringindo, assim, não só a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, mas também introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário, alterando, dessa forma, as condições contratuais previstas na licitação exigida pelo “caput” do artigo 175 da Carta Magna, que, assim, é violado”

4. Acolheu-se, portanto, a alegação de que a lei em questão interferiu de forma indevida nos contratos de concessão em curso. O entendimento deve ser mantido, confirmando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.462/2000, do Estado do Rio Grande do Sul, pois o diploma de fato altera as condições das concessões das duas companhias que menciona, tendo o condão de causar um abalo no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pelo poder concedente municipal e federal.

5. Além disso, ao lado dos dispositivos já mencionados, que estabelecem diretrizes para a disciplina da concessão de serviços públicos, também há de se reconhecer a invasão, pelo Estado, da esfera de competências legislativa e administrativa, tanto municipal quanto federal. Isso porque compete à União a exploração, mediante concessão, dos serviços de energia elétrica (art. 21, XII, *b*, CF) e ao Município a prestação, também mediante concessão, dos serviços públicos de interesse local, como é o caso do fornecimento de água (art. 30, V, CF). Além disso, é competência privativa da União legislar sobre energia (art. 22, IV, CF) e ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, a exemplo do fornecimento de água e saneamento básico (art. 30, I, CF). Por isso, deve-se declarar a inconstitucionalidade do diploma impugnado também por violação aos arts. 21, XII, *b*; 22, IV e 30, I e V, da Constituição.

ADI 2299 / RS

6. Essa é a solução consentânea com a jurisprudência do tribunal, pois após a concessão da medida cautelar na presente ação, esta Corte ratificou o entendimento em diversos precedentes. Confira-se:

EMENTA: 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 2337 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 20.02.2002, DJ 21.06.2002)

ADI 2299 / RS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.561/2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ARTS. 21, X E 22, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO POSTAL. 1. É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. Precedentes: ADIns nº 2.815, Sepúlveda Pertence (propaganda comercial), nº 2.796-MC, Gilmar Mendes (trânsito), nº 1.918, Maurício Corrêa (propriedade e intervenção no domínio econômico), nº 1.704, Carlos Velloso (trânsito), nº 953, Ellen Gracie (relações de trabalho), nº 2.336, Nelson Jobim (direito processual), nº 2.064, Maurício Corrêa (trânsito) e nº 329, Ellen Gracie (atividades nucleares). 2. O serviço postal está no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União (CF, art. 22, V). É a União, ainda, por força do art. 21, X da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção desta modalidade de serviço público. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3080, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 02.08.2004, DJ 27.08.2004)

Ação direta de inconstitucionalidade contra a expressão “energia elétrica”, contida no *caput* do art. 1º da Lei 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário. Este STF possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes. Violação aos arts. 21, XII, *b*; 22, IV, e 175, *caput* e parágrafo único, I, II e III, da CF. Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3729,

ADI 2299 / RS

Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17.9.2007, DJ 9.11.2007)

“O sistema federativo instituído pela CF 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). A Lei 3.449/2004 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da tarifa de assinatura básica “pelos 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. 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.” (ADI 3343, Rel. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, j. 1º.9.2011, DJEde 22.11.2011).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O

ADI 2299 / RS

CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 06.03.2013, DJ 10.05.2013)

7. Por fim, afasto o argumento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. De acordo com o art. 61, §1º, *e*, CF, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre *“criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”*, hipótese que em nada se assemelha à presente. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte assevera que *“os casos de limitação de iniciativa parlamentar estão previstos, em numerus clausus, no §1º do artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”*, não se podendo ampliar indevidamente o rol previsto no dispositivo (ADI 2072 MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 17.11.1999, DJ 19.09.2003).

8. Diante do exposto, confirmo a medida cautelar

ADI 2299 / RS

anteriormente deferida, para julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.462, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.299 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

VOTO DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em 22.08.2000, contra a Lei Estadual 11.462/2000, a qual estabeleceu isenção de pagamento de energia elétrica e água, pelo período de seis meses, aos trabalhadores desempregados.

O Projeto de Lei estadual n. 202/1999 foi vetado, porém a Casa Legislativa estadual rejeitou o veto. O pedido de liminar foi deferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 28.03.2001, em decisão assim ementada:

EMENTA: 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

ADI 2299 / RS

Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul.

Em suma, sustenta o Requerente que a isenção de cobrança de tarifas de água e luz só pode ser viabilizada por projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por ser ele o chefe da Administração Pública, tendo por prerrogativa deflagrar o processo legislativo em matéria de criação, estruturação e atribuição dos órgãos da administração pública, caracterizando-se, por isso, vício de inconstitucionalidade formal.

Afirma também vício de competência, afirmando que a lei impugnada invadiu as competências federal e municipal, especialmente aquelas previstas no artigo 22, IV, e 30, I e V, da CRFB.

Por fim, o Autor alega inconstitucionalidade material, sustentando que a revisão ou reajuste de tarifas somente podem ocorrer nas hipóteses previstas no respectivo contrato, estando sujeitas à homologação das autoridades competentes, sob pena de nulidade (art. 175, I, da CRFB). Pugna ainda pela proteção ao equilíbrio contratual, pela intangibilidade das receitas das empresas concessionárias, bem como pela proibição de interferência, ainda que mediante lei, em empresas cujo regime é de direito privado.

A discussão dos autos, qual seja, isenção do pagamento das tarifas pela prestação dos serviços essenciais de energia e água por meio de lei estadual, não é inédita nesta Suprema Corte.

Em 21.09.1994, na ADI 1.104/MC, Relator Ministro Néri da Silveira, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu manter vigente legislação do distrito federal que estabelecia a referida isenção para entidades assistenciais e beneficentes, afirmando que *“(...) os serviços de água e energia elétrica, no Distrito Federal, são prestados por empresas integrantes do complexo administrativo distrital. Compete ao Distrito Federal dispor sobre taxas e tarifas remuneratórias desses serviços locais que presta, por intermédio de empresas por ele mantidas.”*

ADI 2299 / RS

Mesmo que a situação jurídica referida no precedente mencionado seja específica, tanto histórica quanto geograficamente, importante ressaltar o reconhecimento do legítimo exercício da competência comum dos entes federativos para a consecução dos objetivos de combate às causas da pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CRFB), bem como de zelar pela guarda da Constituição e das instituições democráticas (art. 23, I, da CRFB), enfatizando-se que o diploma normativo impugnado concretiza, em grande medida, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB), bem como a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CRFB).

Assim sendo, de onde vejo a situação jurídica posta à análise desta Suprema Corte, entendo não configurada ofensa ao regime de repartição de competências federativas, pois a legislação estadual, num contexto mais amplo de política pública destinada aos desempregados, parcela notoriamente desfavorecida da comunidade cidadã brasileira, tem respaldo constitucional no exercício de competências específicas destinadas, de forma comum, à atuação de todos os entes da federação.

No federalismo cooperativo, o exercício de competências comuns deve estar respaldado na capacidade de cada ente, por meio de seus diversos órgãos, atuar em direção à máxima efetividade do comando constitucional expresso, concretizando as normas constitucionais por meio do exercício legítimo de suas atribuições legais e infralegais, em todos os âmbitos da sua atuação administrativa.

A norma estadual, portanto, ao estabelecer isenção das tarifas de água e energia elétrica, por um determinado período, e desde que atendidos requisitos por ela enumerados, constitui expressão típica do exercício da competência comum de combate às causas da pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores

ADI 2299 / RS

desfavorecidos.

Outrossim, a irradiação dos princípios fundamentais (arts. 1º a 4º, CRFB) e a obrigação de concretização das normas constitucionais, em sua máxima efetividade, também destinam-se aos contratos firmados pelo Poder Público e as concessionárias, de modo que o equilíbrio econômico-financeiro de tais contratos não podem ser resguardados a despeito de contrariarem as normas constitucionais expressas, especialmente aquelas que se constituem como fundamentos e objetivos da República.

Não estão, por essas razões, configuradas nem as inconstitucionalidades formais, nem materiais, invocadas na exordial.

Assim sendo, peço vênua ao Ministro Relator, para divergir e, assim, julgar improcedente o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.299

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por maioria, confirmou a medida cautelar anteriormente concedida para julgar procedente o pedido formulado na ação direta e declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.462, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário