

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

E M E N T A: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ENERGIA ELÉTRICA E FORNECIMENTO DE ÁGUA) – INVASÃO, PELO ESTADO DE SANTA CATARINA, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS – INDEVIDA INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (CF, ART. 22, IV) E PARA DEFINIR AS POLÍTICAS SETORIAIS QUE ORIENTAM A ATUAÇÃO DAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XII, alínea “b”) – EXISTÊNCIA DE REGULAMENTO SETORIAL ESPECÍFICO EDITADO PELA ENTIDADE REGULADORA COMPETENTE (A ANEEL, NO CASO), DISCIPLINANDO, DE MODO EXAURIENTE, AS REGRAS CONCERNENTES À SUSPENSÃO OU À INTERRUPÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA AO CONSUMIDOR INADIMPLENTE – VEDAÇÃO À INGERÊNCIA NORMATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS NA ORGANIZAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO, A SER EXERCIDA, COM ABSOLUTA EXCLUSIVIDADE, PELA UNIÃO FEDERAL, QUE DETÉM COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA FISCALIZAR A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, LEGISLAR SOBRE OS DIREITOS DOS USUÁRIOS, FIXAR A POLÍTICA TARIFÁRIA E DISCIPLINAR AS CONDIÇÕES DE REGULARIDADE, CONTINUIDADE, EFICIÊNCIA, SEGURANÇA, ATUALIDADE, GENERALIDADE E CORTESIA NA SUA PRESTAÇÃO (CF, ART. 175) –**

ADI 2337 / SC

PAPEL CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDO À UNIÃO FEDERAL DE ASSEGURAR A TODOS OS USUÁRIOS, DE FORMA IGUALITÁRIA, AMPLO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA ELÉTRICA, SEM INDEVIDAS INTERVENÇÕES DISCRIMINATÓRIAS PROMOVIDAS POR PROGRAMAS E PLANOS DE CARÁTER REGIONAL INCOMPATÍVEIS COM AS POLÍTICAS E DIRETRIZES DE ÂMBITO NACIONAL DEFINIDAS PELA UNIÃO – INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL OU MUNICIPAL – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

– A competência da União Federal no domínio do setor energético reveste-se de caráter exauriente (CF, art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, e art. 175).

– A jurisprudência plenária do Supremo Tribunal Federal **tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade** de diplomas legislativos de Estados-membros 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, **dispondo** sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias, **usurpando**, em consequência, a competência privativa **outorgada** à União Federal **em tema** de organização do setor energético (CF, art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, e art. 175) **e intervindo, indevidamente, no âmbito** das relações contratuais **entre** o poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos. **Precedentes.**

ADI 2337 / SC

– Os Estados-membros 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 nem 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. **Precedentes.**

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por maioria** de votos, **em julgar procedente** a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.372/2000, editada pelo Estado de Santa Catarina, **nos termos** do voto do Relator, **vencidos** os Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de setembro a 02 de outubro de 2020.

CELSON DE MELLO – RELATOR

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O Senhor Governador do Estado de Santa Catarina **ajuíza** ação direta de inconstitucionalidade, **impugnando** o inteiro teor da Lei nº 11.372/2000, que, **editada** por aquela unidade da Federação, “*dispõe sobre a suspensão temporária do pagamento das tarifas de consumo de energia elétrica, água e esgoto no território do Estado de Santa Catarina, tendo como beneficiários os trabalhadores, residentes nesse Estado, que não dispuserem de qualquer remuneração*” (fls. 02).

O diploma legislativo **ora impugnado** na presente sede de fiscalização normativa abstrata **possui** o seguinte conteúdo material:

“Art. 1º Fica estabelecida a suspensão temporária do pagamento das tarifas de consumo de energia elétrica, água e esgoto aos trabalhadores, residentes no Estado de Santa Catarina, que não dispuserem de qualquer remuneração.

§ 1º As tarifas mencionadas no ‘caput’, referem-se àquelas instituídas pelo Poder Público Estadual, no âmbito de seu território.

§ 2º O direito de que trata a presente Lei, é válido pelo prazo de até seis meses, podendo ser prorrogado por igual período, no caso de permanecer desempregado o beneficiário.

§ 3º O disposto nesta Lei, somente se aplica aos trabalhadores que, comprovadamente, não dispuserem de qualquer remuneração por

ADI 2337 / SC

prazo superior a noventa dias do término do último vínculo empregatício.

Art. 2º Para habilitar-se ao benefício previsto nesta Lei, o interessado deverá instruir requerimento ao órgão responsável com os seguintes documentos:

- I. carteira de trabalho (CTPS);*
- II. cópia da última rescisão do contrato de trabalho;*
- III. comprovante de inscrição perante o Sistema Nacional de Empregos (SINE);*
- IV. declaração de que não possui fonte de renda própria ou familiar.*

Art. 3º A suspensão do pagamento das tarifas fica limitada aos domicílios que não ultrapassem o consumo mensal mínimo estabelecido pelo órgão competente.

Art. 4º Vencido o prazo mencionado no § 2º do art. 1º desta Lei, cessa o direito.

§ 1º Cessa igualmente o direito, caso o beneficiário venha, no período de fruição, exercer atividade remunerada.

§ 2º A dívida apurada no período da vigência do benefício deverá ser parcelada junto aos órgãos ou entidades responsáveis.

Art. 5º Ficam isentos de multas por atraso, juros e correção monetária, os trabalhadores enquadrados na presente Lei.

Parágrafo único. O disposto neste artigo também se aplica aos Servidores Públicos Estaduais que recebem seus salários com atraso.

Art. 6º Em caso de fraude nos documentos ou informações prestadas que possibilitem a concessão do benefício, as contas suspensas serão cobradas imediatamente, de uma única vez, acrescidas de atualização monetária, juros de mora e multa de cinco por cento, sem prejuízo das sanções penais cabíveis à espécie.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de sessenta dias.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.”

ADI 2337 / SC

Sustenta-se, na presente sede processual, que a lei estadual catarinense em questão **invadiu** esfera de competência da União, a quem a Carta da República **outorgou, com exclusividade, o direito de explorar**, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos relativos a energia elétrica (**CE**, art. 22, XII, “b”), **bem assim** dos municípios para organizar os serviços de esgoto e de fornecimento de água (**CE**, art. 30, I e V).

O Senhor Governador do Estado de Santa Catarina **afirma**, ainda, que o legislador constituinte **dispôs**, “(...) com todas as letras, que a competência para legislar sobre energia, seja ela de que fonte for, é privativa da União”, **ressaltando que**, “(...) apesar de, no Estado de Santa Catarina, os serviços de energia elétrica serem executados por uma Sociedade de Economia Mista, cujo principal acionista é o Estado de Santa Catarina (Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC), esta o faz sob o regime de concessão, cujo concedente é a União” (fls. 05).

Alega-se, ainda, que o legislador estadual **invadiu** esfera de competência outorgada ao Município, **a quem incumbe legislar** sobre serviços públicos de interesse local (**CE**, art. 30, I e V), **eis que**, “(...) apesar de, na maioria dos municípios catarinenses, os serviços de esgoto e abastecimento de água serem executados pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, sociedade de economia mista, cujo acionário majoritário é o Estado de Santa Catarina, não é este o competente para prestar o serviço, mas sim os municípios, que delegam àquela, sob forma de concessão, sua execução” (fls. 07).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, **nas informações** que submeteu ao exame do Supremo Tribunal Federal, **defendeu a plena validade constitucional** do diploma em questão

ADI 2337 / SC

(fls. 74/78), **enfatizando** o “(...) *elevado sentido social da lei, elemento solidamente dissecado pelo autor do projeto, quando destaca que o objetivo é assegurar a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito*” (fls. 77).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal **deferiu** o pedido de medida cautelar, **para suspender**, até decisão final da ação, **os efeitos** da Lei estadual nº 11.372/2000, **editada** pelo Estado de Santa Catarina, **fazendo-o** em acórdão assim ementado (fls. 159):

“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

ADI 2337 / SC

equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.”

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

O eminente Senhor Advogado-Geral da União, **ao pronunciar-se** nestes autos (fls. 171/176), **manifestou-se pela improcedência** da presente ação direta de inconstitucionalidade, **enfatizando**, *no entanto*, que **somente** se pronunciava assim **em face** de sua condição *de curador da presunção de constitucionalidade* do ato impugnado, **em atenção** à diretriz que prevaleceu nesta Suprema Corte **no exame da ADI 72-QO/ES**.

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, *por sua vez*, **opinou pela inconstitucionalidade** da lei estadual ora questionada, **fazendo-o com apoio** nos seguintes fundamentos (fls. 180/186):

“7. Inicialmente, observa-se que, conforme extrai-se da exegese dos arts. 21, inciso XII, alínea ‘b’; 22, inciso IV; e do art. 175, parágrafo único; todos da Constituição Federal, não se encontra na esfera de competência do Estado-Membro legislar sobre serviços prestados por empresa, sob regime de concessão outorgada pela União ou por Município; e, tampouco compete ao Poder Legislativo estadual – nos termos do dispositivo constitucional do art. 30, inciso I – dispor sobre os serviços que constituam assuntos de interesse local do Município, tais como fornecimento de água e saneamento.

8. Ademais, verifica-se que o diploma normativo impugnado, editado pelo Estado de Santa Catarina, ao isentar, ainda que temporariamente, os trabalhadores que não dispuserem de remuneração do pagamento das tarifas de consumo de energia elétrica, água e esgoto, acaba por interferir em relação jurídico-contratual entre a empresa concessionária e o poder concedente – no caso, União e Município –, promovendo alteração nas condições contratuais previstas na licitação.

9. Acerca da circunstância de serem as empresas concessionárias em questão, CELESC – Centrais Elétricas de

ADI 2337 / SC

Santa Catarina e CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, sociedades de economia mista, cujo principal acionista é o Estado de Santa Catarina, faz-se oportuno ressaltar trecho do voto do eminente Min. Rel. CELSO DE MELLO, ‘in verbis’:

‘Cabe ressaltar, neste ponto, que, no Estado de Santa Catarina, a execução dos serviços de energia elétrica faz-se mediante concessão outorgada, pela União Federal (poder concedente), à CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina –, que se qualifica como entidade paraestatal (sociedade de economia mista), cujo principal acionista é o próprio Estado de Santa Catarina.

Não obstante tal circunstância, os serviços de energia elétrica são executados sob regime de concessão federal.

De outro lado, e tal como bem acentuou o autor da presente ação direta, ‘... apesar de, na maioria dos Municípios Catarinenses, os serviços de esgoto e abastecimento de água serem executados pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan, sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é o Estado de Santa Catarina, não é este o componente para prestar os serviços, mas, sim, os Municípios que delegam àquela, sob forma de concessão, sua execução’ (fls. 07 – ...).

É por essa razão que o autor desta ação direta concluiu, acertadamente, que o controle do capital social da empresa concessionária dos serviços de esgoto e distribuição de água potável – embora cuidando-se de sociedade de economia mista estadual (CASAN) – ‘... não confere ao Estado de Santa Catarina competência para legislar sobre água e saneamento, já que este é um serviço de interesse local, logo está afeto `a competência do município’ (fls. 08).’

10. Por fim, como observamos no nosso parecer de fls. 125/129, é oportuno frisar que a questão ora tratada já foi discutida pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, ao se manifestar em ação direta proposta contra norma do Estado do Rio Grande do Sul,

ADI 2337 / SC

ADINMC 2.299, Relator Ministro MOREIRA ALVES, nos seguintes termos:

‘Concluído o julgamento de ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra a Lei 11.462/2000, do mesmo Estado, que isenta, por seis meses, os trabalhadores desempregados do pagamento de fornecimento de luz pela Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE e de água pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN (v. Informativo 217). O Tribunal, por maioria, deferiu o pedido de suspensão cautelar da mencionada Lei por entender que o Estado não poderia interferir na relação contratual entre o poder concedente (no caso, federal e municipal) e os concessionários (CF, art. 175, § único, I e III), nem poderia alterar as condições previstas na licitação (CF, art. 37, XXI). Vencidos os Ministros Néri da Silveira, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, que indeferiam a cautelar por considerarem ausentes a relevância jurídica do pedido e o ‘periculum in mora’ (Informativo 222).’

11. Destarte, forçoso concluir que não há, num exame mais acurado e de cognição exauriente, razão para se modificar o entendimento esposado por esse Excelso Pretório quando do julgamento da medida cautelar.

12. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.” (grifei)

Este é o relatório, de cujo texto a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (Lei nº 9.868/99, art. 9º, “caput”; RISTE, art. 172).

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Como anteriormente consignado no Relatório, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até decisão final da ação, os efeitos da Lei estadual nº 11.372/2000, editada pelo Estado de Santa Catarina, fazendo-o em acórdão assim ementado (fls. 159):

“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

ADI 2337 / SC

*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)

Não vejo razão para modificar esse entendimento, **que se ajusta**, **com absoluta fidelidade**, **à orientação jurisprudencial firmada pelo Plenário** 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 declarar a inconstitucionalidade** de tais atos legislativos, **por entender** que os Estados-membros **não podem interferir** na esfera das relações jurídico-contratuais **entre o poder concedente** (a União Federal e os Municípios, *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 (RTJ 205/29, Rel. Min. EROS GRAU – ADI 2.299-MC/RS, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADI 3.343/DE, Rel. Min. LUIZ FUX – ADI 3.729/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*):

“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 CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO

ADI 2337 / SC

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 2.340/SC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ACREANA N. 1.618/2004. REGRAS QUE PROÍBEM O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELAS CONCESSIONÁRIAS POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. AFRONTA AOS ARTS. 21, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”

(ADI 3.661/AC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

“CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS

ADI 2337 / SC

CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA.

1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem.

2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, 'b'; 22, IV e 175 da Constituição. Precedentes.

3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago ('que estejam causando transtornos ou impedimentos') para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

(ADI 4.925/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas, considerando, sobretudo, os precedentes firmados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, e acolhendo, ainda, a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.372/2000, editada pelo Estado de Santa Catarina.

É o meu voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei local nº 11.372/2000, a versar suspensão temporária do pagamento, por trabalhadores sem remuneração, de tarifas de energia elétrica, água e esgoto. Eis o teor:

Art. 1º Fica estabelecida a suspensão temporária do pagamento das tarifas de consumo de energia elétrica, água e esgoto aos trabalhadores, residentes no Estado de Santa Catarina, que não dispuserem de qualquer remuneração.

§ 1º As tarifas mencionadas no “caput”, referem-se àquelas instituídas pelo Poder Público Estadual, no âmbito de seu território.

§ 2º O direito de que trata a presente Lei, é válido pelo prazo de até seis meses, podendo ser prorrogado por igual período, no caso de permanecer desempregado o beneficiário.

§ 3º O disposto nesta Lei, somente se aplica aos trabalhadores que, comprovadamente, não dispuserem de qualquer remuneração por prazo superior a noventa dias do término do último vínculo empregatício.

Art. 2º Para habilitar-se ao benefício previsto nesta Lei, o interessado deverá instruir requerimento ao órgão responsável com os seguintes documentos:

- I. carteira de trabalho (CTPS);
- II. cópia da última rescisão do contrato de trabalho;

ADI 2337 / SC

III. comprovante de inscrição perante o Sistema Nacional de Empregos (SINE);

IV. declaração de que não possui fonte de renda própria ou familiar.

Art. 3º A suspensão do pagamento das tarifas fica limitada aos domicílios que não ultrapassem o consumo mensal mínimo estabelecido pelo órgão competente.

Art. 4º Vencido o prazo mencionado no § 2º do art. 1º desta Lei, cessa o direito.

§ 1º Cessa igualmente o direito, caso o beneficiário venha, no período de fruição, exercer atividade remunerada.

§ 2º A dívida apurada no período da vigência do benefício deverá ser parcelada junto aos órgãos ou entidades responsáveis.

Art. 5º Ficam isentos de multas por atraso, juros e correção monetária, os trabalhadores enquadrados na presente Lei.

Parágrafo único. O disposto neste artigo também se aplica aos Servidores Públicos Estaduais que recebem seus salários com atraso.

Art. 6º Em caso de fraude nos documentos ou informações prestadas que possibilitem a concessão do benefício, as contas suspensas serão cobradas imediatamente, de uma única vez, acrescidas de atualização monetária, juros de mora e multa de cinco por cento, sem prejuízo das sanções penais cabíveis à espécie.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de sessenta dias.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Está em jogo definir se, ao elaborar o diploma questionado, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a competência legislativa concorrente – artigo 24, inciso V, da Lei Maior –, ou se, a esse pretexto, invadiu campo reservado à União para editar normas sobre direito civil e política de seguros – artigo 22, incisos I e VII.

ADI 2337 / SC

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Carta da República e tendo em vista o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos normativos, especialmente federais e estaduais.

O texto constitucional não impede a edição de legislação no âmbito de Estado que, sem tratar especificamente da prestação de serviços de energia elétrica, água e esgoto, venha a produzir impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias, uma vez preservado o núcleo de obrigações assumidas em contrato.

Indaga-se: ao determinar a suspensão temporária do pagamento, por trabalhadores que não dispuserem de remuneração, de faturas alusivas à distribuição de energia elétrica, água e esgoto, o legislador estadual usurpou atribuição normativa privativa da União? A resposta é negativa. Com a edição do diploma buscou-se ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, ou destinatários finais, na dicção do artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para dispor sobre direito do consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, no que autoriza complementação, em âmbito local, de ato normativo editado pela União, visando potencializar a proteção aos usuários. A propósito, confirmam a seguinte ementa:

COMPETÊNCIA NORMATIVA CONSUMIDOR
PROTEÇÃO LEI ESTADUAL RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.

ADI 2337 / SC

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.961, com acórdão por mim redigido e publicado no Diário da Justiça de 26 de junho de 2019.)

Ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do ato atacado, mostra-se inexistente usurpação de competência da União. Os preceitos impugnados revelam tutela do consumidor e, nesse campo, surge a legitimação concorrente.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

V O T O

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Bem examinados os autos, entendo que a presente ação direta deve ser julgada procedente.

Na espécie, não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do diploma normativo atacado restringe-se a estabelecer norma instituidora de suspensão temporária do pagamento das tarifas de consumo de serviços concedidos no Estado de Santa Catarina, tendo como beneficiários os trabalhadores que não dispuserem de qualquer remuneração.

Com efeito, rememoro que, ao analisar a constitucionalidade da proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica dos serviços concedidos de água, luz, telefonia e outros (ADI 3.343/DF, Rel. Min. Ayres Britto; redator do acórdão o Min. Luiz Fux), consignei que “[...] quando se trata de um serviço de abrangência nacional, ele deve necessariamente ser regulado nacionalmente [...] não me parece[*endo*] possível que os estados, as unidades da Federação possam regulá-lo de forma diferenciada”.

Importante frisar, ainda, que este Tribunal possui remansosa jurisprudência no sentido de que os Estados-membros não podem se imiscuir nas relações jurídico-contratuais firmadas pelo poder concedente e suas concessionárias, entendimento esse consubstanciado na ementa do julgamento da ADI 2.340/SC, de minha relatoria, a seguir transcrita:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADI 2337 / SC

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 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". (grifei)

No mesmo sentido, foi a manifestação proferida na ADI 2.337-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, cujo mérito está em julgamento, conforme ementa transcrita abaixo:

"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

ADI 2337 / SC

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" (grifei).

Nessa mesma linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais que concediam isenção do pagamento de energia elétrica e água por trabalhadores desempregados (ADI 2.299/RS, Rel. Min. Roberto Barroso) e proibiam o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário (ADI 3.729/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Mais recentemente, ao analisar o Tema 774 da Repercussão Geral, o Plenário do STF fixou a seguinte tese:

ADI 2337 / SC

“A norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos, é **inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União**, conforme art. 21, XII, b, da Constituição Federal.” (RE 827.538-RG/MG, Redator Min. Luiz Fux).

De fato, a teor do art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal, incumbe ao poder público, leia-se, ao poder concedente, a regulamentação dos serviços concedidos, não tendo, em consequência, o Estado-membro, em se tratando de um serviço concedido pela União ou pelos Municípios, competência para regulá-lo, seja a que título for.

O Estado de Santa Catarina portanto, não pode substituir-se à União e aos Municípios, que contrataram com as concessionárias de fornecimento de serviços concedidos, para determinar a essas empresas, ainda que mediante lei estadual, que deixem de cobrar os valores das tarifas daqueles que não dispuserem de qualquer remuneração, visto que o modo e a forma de prestação dos serviços configuram normas de caráter regulamentar, cuja elaboração compete exclusivamente ao poder concedente, ao passo que a remuneração destes está condicionada ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Importa assinalar, ainda, que por ocasião do julgamento da ADI 4.083/DF, a Ministra Relatora, Cármen Lúcia, afirmou em seu voto que:

“O bem primeiro, do consumidor e do cidadão em geral, é que cada ente federado cumpra a Constituição, motivo pelo qual não pode quem não é parte na concessão definir obrigações para as concessionárias, ainda que ao argumento de defesa do consumidor”.

ADI 2337 / SC

Nessa linha, forçoso concluir pela procedência do pedido, em face da constatação de que a redação dos preceitos legais ora questionados violam o texto constitucional, no que se refere à imposição de obrigações para empresas prestadoras de serviços concedidos, não previstas nos contratos previamente firmados com a União e com os Municípios.

Isso posto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.327/2000, do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.337

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.372/2000, editada pelo Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário