

16/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.912 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS
ESTADUAIS DE SANEAMENTO - AESBE
ADV.(A/S) : MARILIA DA SILVEIRA ENGEL E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: COSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 23.797/2021 DE MINAS GERAIS. SANEAMENTO BÁSICO. ISENÇÃO DE TARIFA. SERVIÇOS DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS. CONTRATO DE CONCESSÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICOFINANCEIRO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação

ADI 6912 / MG

federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

4. Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de saneamento básico incorre em violação aos arts. 23, IX; 21, XX e 30, I e V da Constituição Federal.

5. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, conheceram da ação direta e, no mérito, julgaram-na procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 4º, parágrafo único, e 5º da Lei 23.797/2021 do Estado de Minas Gerais, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 16 de agosto de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

16/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.912 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS
ESTADUAIS DE SANEAMENTO - AESBE
ADV.(A/S) : MARILIA DA SILVEIRA ENGEL E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, AESBE, em face dos art. 1º, 4º, parágrafo único, e 5º da Lei 23.797/2021 do Estado de Minas Gerais, diploma normativo que *“dispõe sobre a concessão, por período determinado, de isenção total das tarifas de água e esgoto e de energia elétrica aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado”*.

Transcrevo teor da norma impugnada:

Art. 1º – A Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa-MG – e a Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S.A. – Copanor – poderão, mediante ato do governador do Estado, conceder isenção total das tarifas de água e esgoto aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado.

Art. 2º – A Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig – poderá, mediante ato do governador do Estado, conceder isenção total da tarifa de energia elétrica aos

ADI 6912 / MG

consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado.

Art. 3º – A isenção prevista nos arts. 1º e 2º aplica-se nos três meses subsequentes ao período em que forem constatadas pelo poder público enchentes de grande proporção nos municípios do Estado.

Art. 4º – Os consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes deverão procurar as empresas a que se referem os arts. 1º e 2º para a realização de cadastro e a obtenção da isenção de que trata esta lei no período estabelecido.

Parágrafo único – Caberá às empresas a que se referem os arts. 1º e 2º realizar a fiscalização dos imóveis isentos na forma desta lei no período determinado.

Art. 5º – As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente, que, se necessário, serão suplementadas.

O requerente alega, em síntese, invasão da competência material dos municípios para a prestação de serviços de saneamento básico e da competência regulatória da agência respectiva, vez que a legislação interfere em equilíbrio econômico financeiro de contratos de concessão celebrados entre o Poder Público concedente e as empresas concessionárias.

Consigna a violação aos princípios da isonomia, separação de poderes e desrespeito à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária.

Foi requerida a concessão de medida cautelar, especificamente quanto ao art. 1º da Lei 23.797/2021, para que fosse determinada a suspensão de sua eficácia.

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Governador do Estado de Minas Gerais pronunciou-se aduzindo que a lei foi sancionada de forma tácita. Informou, ainda, não ter sido deferida pela Agência Reguladora respectiva, *qualquer suspensão de*

ADI 6912 / MG

exigibilidade de quaisquer preços públicos ou tarifas em decorrência da norma aqui questionada.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por sua vez, informou que a norma em comento possui caráter social e humano, tendo como objetivo o auxílio ao recomeço dos atingidos por enchentes.

Alega, ainda, a competência para a instituição das isenções pretendidas, vez que o Estado de Minas Gerais é o ente federado que exerce a atividade e, tanto a Copasa como a Cemig, são empresas pertencentes ao Estado. Aduz, complementarmente, o reconhecimento do legítimo exercício de competência comum dos entes federativos para a consecução dos objetivos de promoção de integração social dos setores desfavorecidos, nos termos do art. 23, X, da CF/88.

Quanto à questão orçamentária, informa tratar-se de isenções com impacto específico, pontual e temporário e, somado ao seu elevado alcance social e baseado no princípio da razoabilidade e no da dignidade da pessoa humana, não há que se falar em impacto significativo no orçamento das mencionadas empresas.

Por sua vez, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente, acatando a tese de violação ao artigo 30, incisos I e V, da CF, e invocando precedentes dessa CORTE...

Manifestou-se também a Procuradoria-Geral da República, opinando pelo conhecimento parcial da Ação Direta, vez que *eventual declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, parágrafo único, e 5º, da Lei estadual 23.797/2021, como pleiteado pela requerente, poderia impactar a norma referente aos serviços de energia elétrica. Norma contra a qual a requerente não pode se voltar, por ausência de legitimidade ativa (falta de pertinência temática).*

Quanto ao mérito, entendeu o pedido deve ser julgado procedente. Isso porque, segundo entendimento, a lei impugnada usurpou competência legislativa dos municípios, além de contrariar legislação federal que dá poderes à agência reguladora para a concessão de isenção tarifária. Destaca, ainda, a interferência nos contratos por parte da Lei estadual 23.797/2021, que poderá trazer *impactos negativos seja para o*

ADI 6912 / MG

investimento na melhoria dos serviços (que poderão ser reduzidos) seja para outros consumidores (que poderão ter suas tarifas aumentadas).

É o relatório.

16/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.912 MINAS GERAIS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Em caráter preliminar, reconheço a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Empresa Estaduais de Saneamento – AESBE, entidade de classe de âmbito nacional representante das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, para a propositura da ação, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, uma vez caracterizada a pertinência temática entre o âmbito de representatividade e finalidades institucionais da entidade Requerente e o objeto desta Ação Direta, direcionada à impugnação do disposto na legislação impugnada a respeito de isenção total de tarifas pelo fornecimento de serviços de água e esgoto, afetando, assim, os interesses das empresas estaduais de saneamento.

Portanto, CONHEÇO da presente Ação Direta.

No mérito, a controvérsia trata da constitucionalidade dos arts. 1º; 4º, parágrafo único; e 5º, da Lei 23.797/2021, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre a concessão, por período determinado, de isenção total das tarifas de água e esgoto aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado.

Alega-se que a previsão de isenção de tarifas por tais serviços, de titularidade municipal, invadiria a competência material dos Municípios, afetando o equilíbrio econômico financeiro de contratos de concessão celebrados entre o Poder Público concedente e as empresas concessionárias; além de violar os princípios da isonomia, separação dos Poderes e a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária.

Cumpr, assim, averiguar se o legislador local contrariou o esquema constitucional de repartição de competências em matéria de regulação de serviços públicos de saneamento básico, na forma como tais regras são

ADI 6912 / MG

compreendidas pela CORTE, conforme os precedentes fixados em diversos julgamentos, como o da ADI 1842 (Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 6/3/2013, DJe de 16/9/2013); da ADI 2077 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/8/2019, DJe de 16/9/2019); e, mais recentemente, do julgamento das ADIs 6492, 6536, 6583 e 6882 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 2/12/2021, DJe de 25/5/2022), que tratou da constitucionalidade no novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020).

Consoante consignei nesses julgamentos, o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das

ADI 6912 / MG

competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos *era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da *mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

ADI 6912 / MG

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder,

ADI 6912 / MG

principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no art. 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, art. 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao

ADI 6912 / MG

apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

ADI 6912 / MG

Relativamente à competência legislativa concorrente, é forçoso ressaltar que sua instituição cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. Já aos Estados, no âmbito dessa distribuição vertical de competências legislativas, caberá o exercício da competência suplementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e a competência legislativa plena — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

Com maior interesse para o tema em debate, as competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional, dos Estados, ou geral, da União (FERREIRA, Pinto. O município e sua lei orgânica. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 10, p. 64.), pois, como afirmado por FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA,

“é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”. (Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 124).

Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante — princípio da

ADI 6912 / MG

predominância do interesse (DALLARI, Sueli Gandolfi. *Competência municipal em matéria de saúde*. RDP 92/174).

Assim, por exemplo, é de competência da municipalidade a disciplina a respeito da exploração da atividade de estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento.

Igualmente, o horário de funcionamento do comércio local (lojas, *shopping centers*, etc.) deverá ser fixado pelo próprio município, no exercício de sua competência (Súmula 645 desta CORTE e Súmula Vinculante 38). Da mesma forma, a fixação de horário para funcionamento de farmácias e drogarias (RE 191.031, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ de 19/9/1997; RE 178.034, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 27/2/1998) e de plantões obrigatórios (RE 171.630, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 24/11/1997), por tratar-se de patente interesse local de cada município.

Diversamente, no entanto, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou entendimento no sentido de que a matéria referente à determinação do horário de funcionamento bancário é de competência exclusiva da União, porque transcende ao interesse local do município. No mesmo sentido, a Súmula 19 do Superior Tribunal de Justiça, que afirma: “A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União.” Isso não impede, porém, que os Municípios possam estabelecer obrigações às instituições financeiras, desde que presente o interesse local, inclusive sendo competentes para dispor sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias localizadas no seu respectivo território, sobre segurança e conforto nesses estabelecimentos, inclusive determinando a instalação de bebedouros e sanitários em bancos.

No caso em julgamento, questiona-se se a legislação editada pelo Estado de Minas Gerais teria restringido o exercício de competência vinculada a um interesse preponderantemente local, de titularidade dos municípios.

Como se sabe, o saneamento básico – definido pelo art. 3º da Lei 11.445/2007 (redação da Lei 14.026/2020) como o conjunto de serviços,

ADI 6912 / MG

infraestruturas e instalações operacionais de (a) abastecimento de água potável, (b) esgotamento sanitário, (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais, entre outras atividades relacionadas – traduz um conjunto de ações e políticas públicas de interesse típico e notadamente local, como já reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sem descuidar da necessidade de que tais atividades sejam objeto de enfrentamento pelo Poder Público em nível regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, e também em nível nacional, desde que respeitada a autonomia municipal.

Assim, a Constituição Federal estabelece a competência comum de todos os entes federativos para a promoção de melhorias das condições do saneamento básico:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

A partir desse pacto federativo de cooperação na implementação de políticas de saneamento básico, coube à União o estabelecimento das diretrizes:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

As diretrizes nacionais para o saneamento básico foram fixadas na Lei 11.445/2007. Por essa lei, recentemente atualizadas pela Lei do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), compete, ainda, aos Municípios, entes da federação responsáveis pela gestão dos assuntos de interesse local e pela edição de leis que digam respeito a esses temas, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

ADI 6912 / MG

O art. 30, incisos I e V, da CF, confere aos Municípios a competência expressa para organizarem, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Nesse esteio, destaco a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4. 454 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, Dje de 25/8/2020), cujo entendimento desta CORTE se deu conforme ementa colacionada a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 210-A DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 24/2008. EXIGÊNCIA DE SEREM PRESTADOS OS SERVIÇOS LOCAIS DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: SANEAMENTO BÁSICO. INCS. I E V DO ART. 30 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

No voto condutor do aresto, a relator oportunamente se manifestou, ainda, acerca da competência municipal no caso de serviço de saneamento básico:

Consoante realçou o Ministro Ricardo Lewandowski em

ADI 6912 / MG

voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.340 (DJe de 10.5.2013), “o Município é, dentre todos os entes federativos, aquele que está mais próximo da população, cujas necessidades básicas conhece de perto, incumbindo-lhe, por essa precisa razão, prestar, em primeira mão, os serviços públicos essenciais, com destaque para a distribuição de água potável, sem prejuízo da eventual colaboração do Estado e da União.

Ao conceder a possibilidade de isenção total de tarifas de água e esgoto aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes do Estado mediante ato do governador do Estado, o art. 1º da Lei nº 23.797, de 20 de janeiro de 2021, do Estado de Minas Gerais, usurpou a competência dos Municípios para legislarem sobre saneamento básico, assunto de interesse local. Confirma-se a norma questionada:

Art. 1º – A Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa-MG – e a Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S.A. – Copanor – poderão, mediante ato do governador do Estado, conceder isenção total das tarifas de água e esgoto aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado.

Ainda, em uma análise mais específica acerca da competência sobre a tarifa de serviço local de saneamento básico, ao qual trata a norma impugnada, a Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico determina, em seu art. 23, incisos IX e XI; e § 1º:

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, **econômica** e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

[...]

ADI 6912 / MG

IX – subsídios tarifários e não tarifários;

[...]

§ 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Significa dizer, não cabe ao Estado de Minas Gerais a elaboração de normas relativas a tarifas de água e esgoto. Em verdade, com a criação da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE/MG, inseriu-se em sua competência as definições relativas às tarifas. É dentro dessa competência que se encontra também a possibilidade de estabelecimento de subsídios tarifários e não tarifários.

Nesse sentido, o posicionamento desta SUPREMA CORTE no julgamento da ADI 2095, conforme ementa abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. AUSÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PARA ATUAR NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO. COMPETÊNCIA COMUM ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA REGULADORA DE NATUREZA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS não se opõe à autonomia do Chefe do Poder Executivo (inc. II do art. 84 da Constituição da República). Não lhe incumbe atuar na conformação de políticas de governo, mas prevenir e arbitrar,

ADI 6912 / MG

conforme a lei e os contratos, os conflitos de interesses entre concessionários e usuários ou entre aqueles e o Poder concedente.

2. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2095, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2019, DJe de 26/11/2019)

Tem-se, ainda, a alegação de que a norma impugnada estaria interferindo nos contratos de concessão firmados pelos poderes concedentes municipais, desestabilizando o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos pactos. De fato, ao prever isenções de tarifas, ainda que por períodos determinados, a norma ora impugnada estaria interferindo nos contratos de concessão entre o poder concedente e a empresa concessionária.

O mesmo ocorre no parágrafo único do art. 4º da Lei 23.797/2021 quando determina que *“Caberá às empresas a que se referem os arts. 1º e 2º realizar a fiscalização dos imóveis isentos na forma desta lei no período determinado”*. Sem se aprofundar no mérito de que não cabe às concessionárias tal tipo de fiscalização, tais atribuições também estariam gerando custos que não foram previstos nos contratos de concessão.

Conforme exposto pela Advocacia-Geral da União, o governo de Minas Gerais não só interferiu em domínio de reserva dos Municípios como também nos atos materiais de outorga a particulares. *“As disposições impugnadas, desse modo, criam obrigações e retiram prerrogativas das concessionárias de serviços públicos locais, interferindo diretamente nos contratos administrativos firmados entre o Poder Público e os particulares.”*

A jurisprudência desta CORTE registra que não cabe às leis estaduais a interferência em contratos de concessão de serviços federal e municipal, alterando condições que impactam na equação econômico-financeira contratual:

ADI 6912 / MG

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.

(ADI 2299, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/8/2019, DJe de 13/12/2019)

Ainda nesse sentido: ADI 2.095, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2019; ADI 2.340, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2013; STP 111-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019.

E, ainda que se alegue a competência estadual devido ao fato de que a acionista majoritária das empresas concessionárias dos serviços de saneamento básico seja o Estado de Minas Gerais, esta CORTE, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.340 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2013), proferiu seguinte entendimento:

**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**

ADI 6912 / MG

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.

Assim, diante de todo o exposto, conheço da Ação Direta e, no mérito, julgo-a PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade dos art. 1º, 4º, parágrafo único, e 5º da Lei 23.797/2021 do Estado de Minas Gerais.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.912

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO - AESBE

ADV.(A/S) : MARILIA DA SILVEIRA ENGEL (130959/MG) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e, no mérito, julgou-a procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 4º, parágrafo único, e 5º da Lei 23.797/2021 do Estado de Minas Gerais, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 5.8.2022 a 15.8.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário