V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atentem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, no âmbito de ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa dos textos questionados. Descabe, em vez de assim proceder, atacá-los. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se parcialmente o pedido formulado.

Está em jogo definir se, ao editar as Leis nº 5.790/1998 e 9.626/2010, ambas de iniciativa parlamentar, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, nos termos da competência legislativa concorrente, ou se, a pretexto de protegê-lo, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e energia e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os respectivos serviços – artigos 21, inciso XII, alínea "b", e 22, inciso IV, da Constituição –, bem assim a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local – artigo 30, incisos I e V. Eis o teor dos preceitos, transcritos para fins de documentação:

> Artigo 21. Compete à União:
>
> [...]
>
> XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
>
> […]
>
> b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
>
> Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> [...]
>
> IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
>
> Artigo 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;

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/08/2020 00:00

como estabelecido na Constituição Federal e em observância ao princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O Plenário, em diversas oportunidades, assentou, a título exemplificativo, a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, de normas estaduais e distritais que interferiram diretamente na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, tendo em conta a competência privativa da União, na forma dos preceitos constitucionais transcritos. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade nº 3.729, relator o ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de novembro de 2007; 3.343, relator o ministro Luiz Fux, acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 22 de novembro de 2011; 4.925, relator o ministro Teori Zavascki, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 10 de março de 2015.

Tendo em vista o alcance das normas versadas nos diplomas impugnados, porém, tem-se que o deslinde da controvérsia reclama a adoção de óptica diversa.

O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual que, sem dispor especificamente sobre a prestação dos serviços públicos, venha a produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviços públicos federal ou municipal, uma vez preservada a essência das obrigações contratualmente assumidas.

Indaga-se: ao exigir, por parte dos fornecedores indicados na cabeça do artigo 1º, a expedição de comunicação aos usuários, com antecedência mínima de 48 horas, quando da interrupção dos serviços em função de inadimplência superior a 15 dias, o legislador estadual interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços públicos, usurpando a competência privativa da União e dos Municípios?

A resposta é negativa. A edição das normas em jogo não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços públicos. Antes, buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos usuários, ou destinatários finais, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A despeito das diferenças de regime jurídico, os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores. Se assim não fosse, o

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/08/2020 00:00

Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, de forma subsidiária, às relações entre usuários e prestadores desses serviços, conforme a legislação vigente. O artigo 7º da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece direitos e obrigações dos usuários, "sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990". Nesta, há expressa referência à prestação de serviços públicos, segundo revelam os dispositivos transcritos a seguir:

> Artigo 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:
>
> [...]
>
> VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;
>
> [...]
>
> Artigo 6º. São direitos básicos do consumidor:
>
> [...]
>
> X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.
>
> Artigo 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O usuário de serviço público é consumidor, devendo, como tal, ser protegido por normas específicas, como a contida nos diplomas impugnados, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, da Lei Maior. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, no que autorizada complementação com a ampliação da proteção aos consumidores.

Não foi outra a conclusão a que chegou a maioria dos integrantes deste Tribunal por ocasião do julgamento da ação direta de nº 5.961, relator o ministro Alexandre de Moraes, com acórdão por mim redigido e publicado no Diário da Justiça do dia 26 de junho imediato, mediante a qual questionada a higidez constitucional de diploma proveniente do Estado do Paraná – Lei nº 14.040/2003, a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento,

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/08/2020 00:00

fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias específicos – "sextas-feiras, sábados, domingos, feriados e no último dia útil anterior a feriado".

Na esteira da divergência por mim capitaneada, formou-se maioria no sentido da legítima atuação do legislador estadual, no que, valendo-se da competência concorrente conferida aos Estados pela Lei Maior, ampliou garantia fraqueada aos usuários. Eis a síntese do pronunciamento:

> 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.

Nota-se que o legislador estadual atuou, de modo proporcional, dentro da margem de ação descrita na Constituição Federal para promover a defesa e a proteção dos consumidores locais.

A forma federativa de Estado tem como pedra angular a autonomia daqueles que a compõem, a qual consiste na atribuição de elaborar regras próprias dentro de parâmetros delimitados por norma superior, no caso, a Constituição da República. Nas palavras de José Afonso da Silva, cuida-se de "conceito relacional, porque se prende ao confronto com outros órgãos de poder: autonomia é o poder de gerir os próprios assuntos dentro de um círculo prefixado" (*Comentário contextual à Constituição* . 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 569).

Deve-se homenagear, tanto quanto possível, a autonomia dos entes federativos. A regência do tema, tal como ocorrida, serve ao que se contém na Constituição Federal. Preservadas as características inerentes a Federação em que se mostra a feição descentralizadora, não há como concluir pela inconstitucionalidade das normas.

Tampouco a alegada inobservância às regras alusivas ao processo legislativo justifica atuação deste Tribunal no sentido de fulminar, em sede abstrata, os diplomas questionados, ambos deflagrados por impulso parlamentar.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/08/2020 00:00

Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas: medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 724, relator o ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 27 de abril de 2001; ação direta de nº 2.464, relatora a ministra Ellen Gracie, com acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 25 de maio de 2007; e ação direta de nº 3.394, relator o ministro Eros Grau, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 24 de agosto de 2007.

A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Inexistindo proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, e preservado o núcleo da execução contratual de concessão de serviço público, descabe cogitar de vício formal de leis resultantes de iniciativa parlamentar, ainda que venham a produzir impacto residual nas relações contratuais celebradas entre as empresas concessionárias e o Executivo nos diversos âmbitos da Federação.

Ausente situação a configurar ofensa ao devido processo legislativo, cumpre reconhecer a higidez formal dos preceitos impugnados.

Julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade das Leis nº 5.790/1998 e 9.626/2010 do Estado do Espírito Santo.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/08/2020 00:00