

## VOTO

1. Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Governador da Paraíba contra o disposto na Lei estadual n. 9.323/2011, na qual se dispõe sobre a proibição de “*corte de energia e/ou água por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente*”. Alega-se contrariedade ao disposto no inc. XXVII do art. 22, inc. V do art. 24 e art. 175 da Constituição da República.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, propõe-se a conversão do exame do pleito cautelar em julgamento de mérito. Nesse sentido, por exemplo: ADI n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020; ADI n. 5.393, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 19.2.2019; ADI n. 6.808, de minha relatoria, Plenário, DJe 14.7.2022.

### Do mérito

3. Pela al. *b* do inc. XII do art. 21 da Constituição da República, é competente a União para explorar diretamente ou mediante concessão os serviços e instalações de energia elétrica. É da competência privativa do ente político federal a legislação sobre energia (inc. IV do art. 22 da Constituição):

*“Art. 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;”*

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...).*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.*

A União é titular da prestação do serviço público de energia elétrica. Detém a prerrogativa constitucional de estabelecer o regime e as

condições da prestação desse serviço por concessionárias, o qual não pode sofrer ingerência normativa dos demais entes políticos.

Sabe-se que os Estados têm competência legislativa concorrente em tema de produção e consumo e de responsabilidade por dano ao consumidor, pelo contido nos incs. V e VIII do art. 24 da Constituição da República.

Entretanto, o dever-poder de proteção aos usuários dos serviços de energia elétrica cabe à União, detentora da competência para a exploração e a normatização desses serviços pelo disposto na al. *b* do inc. XII do art. 21 e no inc. IV do art. 22 da Constituição da República.

Eventuais conflitos ou superposições de normas federais e estaduais em matéria de prestação de serviços de energia elétrica prejudicam a segurança jurídica porque interferem no equilíbrio econômico de contratos de concessão e afetam os consumidores, os quais suportam a elevação de custos.

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal, tem-se proclamado a *“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 edição de leis estaduais”* (ADI n. 3.729/SP, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 9.11.2007). Nesse sentido, os seguintes julgados:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 17.108/2017 DE SANTA CATARINA. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E DE ENERGIA ELÉTRICA. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DÉBITOS VENCIDOS EM FATURA MENSAL E DE DISPONIBILIZAÇÃO DE MECANISMO PARA QUITAÇÃO POR CÓDIGO DE BARRAS. INVASÃO DE COMPETÊNCIAS*

DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE” (ADI n. 5.868, de minha relatoria, Plenário, DJe 26.3.2021).

*“Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Regras sobre a suspensão dos serviços públicos de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei distrital nº 4.632/2011, que dispõe sobre a suspensão dos serviços públicos de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet. 2. Descabimento da ADI quanto ao serviço público de distribuição de água, visto que a titularidade desse serviço público é dos municípios, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.842, Rel. Min. Luiz Fux, e ADI 2.340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. A União Federal detém competência privativa para legislar sobre energia elétrica e telecomunicações (art. 22, IV, da CF/1988). A lei impugnada, ao estipular regras sobre a suspensão dos serviços de energia elétrica, telefonia fixa e móvel e internet, invadiu a esfera de competências do ente federal, incorrendo em inconstitucionalidade formal. 4. Ademais, a legislação estadual interferiu diretamente na relação jurídico-contratual existente entre a União Federal e as concessionárias dos serviços públicos supracitados, em afronta ao disposto no art. 175 da CF/1988 (v. ADI 2.299, sob minha relatoria, j. em 23.08.2019). 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida quanto ao serviço público de distribuição de água e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 4.632/2011 quanto aos serviços de energia elétrica, telefonia fixa e móvel e internet” (ADI n. 5.877, Relator o Ministro Edson Fachin, Redator p/ o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 5.5.2021).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.008/2006, DO ESTADO DO PARANÁ. ENERGIA ELÉTRICA. PROIBIÇÃO DE RETIRADA DO RELÓGIO/MEDIDOR E DE CORTE DO SERVIÇO NA REDE*

EXTERNA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE VALORES PARA EFEITO DE REATIVAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA. LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRADDEE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E SANÇÕES NÃO PREVISTAS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS ENTRE A EMPRESA CONCESSIONÁRIA E A UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abraddee possui legitimidade ativa para questionar a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná. Precedentes. II – Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interferem na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. Precedentes. III - ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná” (ADI n. 5.960, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 6.10.2020).

“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. 22, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (ADI n. 3.661, de minha relatoria, Plenário, DJe 10.5.2011).

“CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS 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 n. 4.925/SP, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 10.3.2005).

4. A União, no exercício da competência privativa, nos termos do inc. IV do art. 21 da Constituição da República, editou a Lei n. 9.427/1996, pela qual “institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências”. Conforme o art. 2º dessa Lei, a Agência Nacional de Energia Elétrica “tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as

*políticas e diretrizes do governo federal”.*

Nos incs. I, XVII e XIX do art. 3º da Lei n. 9.427/1996 se preveem os seguintes poderes normativos à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL:

*“Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL:*

*I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995; (...)*

*XVIII - definir as tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição, sendo que as de transmissão devem ser baseadas nas seguintes diretrizes:*

*a) assegurar arrecadação de recursos suficientes para a cobertura dos custos dos sistemas de transmissão, inclusive das interligações internacionais conectadas à rede básica;*

*b) utilizar sinal locacional visando a assegurar maiores encargos para os agentes que mais onerem o sistema de transmissão;*

*XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação”.*

No exercício do poder regulamentar, a ANEEL editou a Resolução Normativa n. 414, de 9.9.2010, alterada pela Resolução Normativa n. 1.000, de 7.12.2021, pela qual se estabelecem as condições gerais de fornecimento de energia elétrica. Ressalte-se o teor dos arts. 356 a 359, dessa Resolução:

*“Art. 356. A suspensão do fornecimento de energia elétrica de unidade consumidora por inadimplemento, precedida da notificação do art. 360, ocorre nos seguintes casos:*

*I - não pagamento da fatura da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica;*

II - não pagamento de serviços cobráveis;

III - descumprimento das obrigações relacionadas ao oferecimento de garantias, de que trata o art. 345; ou

IV - não pagamento de prejuízos causados nas instalações da distribuidora cuja responsabilidade tenha sido imputada ao consumidor, desde que vinculados à prestação do serviço público de energia elétrica.

§ 1º A apresentação da quitação do débito à equipe presente no local impede a suspensão do fornecimento.

§ 2º Caso não efetue a suspensão do fornecimento após a notificação, a distribuidora deve incluir em destaque nas faturas subsequentes a informação sobre a possibilidade da suspensão durante o prazo estabelecido no art. 357.

Art. 357. É vedada a suspensão do fornecimento após o decurso do prazo de 90 dias, contado da data da fatura vencida e não paga, sendo permitida depois desse prazo apenas se ficar comprovado que o impedimento da sua execução decorreu de determinação judicial ou outro motivo justificável.

Parágrafo único. Na situação de impedimento de execução disposta no caput, a contagem do prazo deve ser suspensa pelo período do impedimento.

Art. 358. A suspensão por inadimplemento para a unidade consumidora classificada nas subclasses residencial baixa renda deve ocorrer com intervalo de pelo menos 30 dias entre a data de vencimento da fatura e a data da efetiva suspensão.

Art. 359. A distribuidora deve adotar o horário das 8 horas às 18 horas para a execução da suspensão do fornecimento por inadimplemento, sendo vedada às sextas-feiras, sábados, domingos, vésperas de feriados e nos feriados”.

Ressalte-se ainda a Lei n. 8.987/1995, pela qual se “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, e confere ao poder concedente a atribuição de fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos, bem como homologar reajustes e proceder à revisão

das tarifas:

*“Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. (...)*

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente: (...)*

*V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;”.*

Na espécie, a Lei estadual n. 9.323/2011 ao proibir o corte de energia elétrica por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente, sob pena de multa, e impondo às empresas concessionárias a obrigação de comunicar com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo estadual a suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população, invadiu a esfera de competência da União, à qual compete explorar, legislar e regulamentar o serviço de energia elétrica.

5. Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local pelo disposto nos incs. I e V do art. 30 da Constituição da República.

Ao estabelecer obrigações às concessionárias de fornecimento de água, a lei paraibana interferiu em serviço público de interesse local, de competência dos Municípios, podendo afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de que aquelas entidades federadas são concedentes. Como acentuou o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.340/SC (DJe de 10.5.20113), *“não há dúvida de que a competência para legislar sobre assuntos locais que a Carta Magna atribuiu aos municípios, no art. 30, I, da CF, inclui a distribuição de água potável”*, vedado aos Estados interferirem nas relações contratuais entre os Municípios e as concessionárias de fornecimento de água

potável. Tem-se na ementa daquele julgado:

*“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 ESTADOMEMBRO. 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”.*

No mesmo sentido, por exemplo, os seguintes precedentes:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. - Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, ‘caput’, e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual*

*entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários. - Caracterização, por outro lado, do 'periculum in mora'. Liminar deferida, para suspender, 'ex nunc', a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul" (ADI n. 2.299-MC/RS, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 29.8.2003).*

*“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 n. 2.337 MC/SC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 21.6.2002).*

6. A Lei n. 9.323/2011 da Paraíba, pela qual se estabelece a vedação de corte de energia elétrica e/ou água por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente, ofende a al. *b* do inc. XII do art. 21, inc. IV do art. 22, incs. I e V do art. 30 e art. 175 da Constituição da República.

7. Pelo exposto, **converto o julgamento da medida cautelar para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.323/2011, da Paraíba.**