

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.725 TOCANTINS

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO - AESBE
ADV.(A/S)	: BRUNO GRESSLER WONTROBA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE)** contra o **art. 1º da Lei estadual nº 3.533, de 2019, do Estado do Tocantins**, que dispõe sobre a proibição de corte no fornecimento de energia elétrica e água com menos de 60 dias de atraso do pagamento no âmbito do Estado do Tocantins.

2. Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 1º É proibida, no âmbito do Estado do Tocantins, a suspensão do fornecimento de energia elétrica e água tratada pelas concessionárias por falta de pagamento de seus usuários em prazo inferior a 60 dias corridos, contados a partir da data do vencimento da fatura”.

3. Segundo a requerente, ao dispor sobre tal matéria, a lei estadual

violou os **artigos 2º** (*princípio da separação de poderes*); **21, inciso XX; 22, inciso IV; 24, inciso VI e §1º** (*competência da União para explorar e legislar sobre energia elétrica, bem como sobre normas gerais de saneamento básico*); **30, incisos I e V** (*titularidade dos Municípios dos serviços públicos de interesse local*); **37, inciso XXI** (*princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos*); e **61, §1º, inciso II, alínea “b”** (*iniciativa do chefe do Poder Executivo para legislar temas relacionados a serviços públicos*), **todos da Constituição.**

4. Ao final, a AESBE formulou os seguintes pedidos:

“54. Diante do exposto e respeitosamente, a AESBE pede: (i) a suspensão da ação direta de inconstitucionalidade 0022938-98.2019.8.27.0000 (RE 1.363.641); (ii) a notificação do Estado do Tocantins e da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, para que prestem informações (art. 6.º da Lei 9.868); (iii) a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (art. 8.º da Lei 9.868); e, ao final, (iv) o julgamento de procedência da ação para:

... que seja declarado inconstitucional, com efeitos extintivos, o art. 1.º da Lei 3.533/2019, de 14 de agosto de 2019, do Estado do Tocantins, publicada no Diário Oficial nº 5.419, que proibiu, no âmbito do Estado do Tocantins, a suspensão do fornecimento de energia elétrica e água tratada pelas concessionárias por falta de pagamento de seus usuários em prazo inferior a 60 dias corridos, contados a partir da data do vencimento da fatura, reconhecendo-se a ofensa aos arts. 2.º, 21, XX, 24, VI e § 1.º, 30, I e V, 37, XXI, e 61, § 1.º, II, “b”, da CF” (e-doc. 1, p. 14).

5. Assim, a partir da leitura do ato normativo impugnado e do pedido formulado, extrai-se que **a questão constitucional** em debate

consiste em saber se a lei estadual que dispõe sobre a proibição de corte no fornecimento de energia elétrica e água com menos de 60 dias de atraso do pagamento viola a Constituição.

II. DAS RAZÕES DE DECIDIR

6. Não havendo questões preliminares a apreciar, passo direto ao exame do mérito, salientando, desde já, que **voto pela procedência** da presente ação direta.

7. Ao estruturar o sistema federativo brasileiro, a Constituição reparte entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios as competências legislativas (privativas e concorrentes) e administrativas (exclusivas e comuns), de acordo com o princípio da predominância do interesse.

8. No caso da competência administrativa para explorar os serviços de energia elétrica, o **art. 21, inciso XII, “b”, da Constituição**, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água.

“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”

(grifei).

9. Já em relação à competência legislativa, o **art. 22, inciso IV, da Constituição**, prevê que é cabe privativamente à União legislar sobre águas e energia. Vejamos:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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

10. Ainda dentro do sistema federativo de repartição de competências sobre energia elétrica e fornecimento de água, é importante considerar que a Constituição, em seu **art. 30, incisos I e IV**, confere aos Municípios a atribuição de *“legislar sobre assuntos de interesse local”* e *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”*.

11. Nesse contexto, ao interpretar o conjunto normativo que institui a repartição de competências entre os entes federativos, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento que **é da União a competência legislativa para regular o serviço público de energia elétrica - inclusive a temática relativa à suspensão dos serviços por inadimplemento dos usuários**.

12. De acordo com a jurisprudência desta Corte, ainda que a proteção ao direito do consumidor seja matéria de competência legislativa comum entre os entes (art. 24, incisos V e VIII, da Constituição), **o dever-poder de proteção aos usuários dos serviços de energia elétrica é questão preponderantemente relacionada ao próprio regime de concessão e exploração destes serviços - tema que, como visto, é**

ADI 7725 / TO

de atribuição exclusiva da União (art. 21, inciso XII, alínea “b”, da Constituição).

13. Conforme afirmou a eminente Ministra Cármen Lúcia na **ADI nº 7.576/PB** (j. 29/04/2024, p. 17/05/2024), “[e]ventuais 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”.

14. Nesse mesmo sentido, cito os seguintes precedentes: **ADI nº 7.386/AM**, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30/09/2024, p. 27/11/2024; **ADI nº 7.225/AM**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 22/02/2023, p. 17/03/2023; **ADI nº 6.190/RR**, Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/09/2020, p. 06/10/2020; **ADI nº 5.960/PR**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/09/2020, p. 06/10/2020. **ADI nº 4.925/SP**, Rel. Min. Teori Zavaski, j. 12/02/2015, p. 10/03/2015; dentre outros.

15. De outro bordo, ao exercer sua competência legislativa sobre energia elétrica, a União editou a **Lei nº 9.427, de 1996**, que, além de outras disposições, previu a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), cuja finalidade institucional é a de “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica” (art. 2º da Lei nº 9.427, de 1996).

16. Dentre as atribuições legais conferidas à ANEEL, está a de “regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação” (art. 3º, inciso XIX, da Lei nº 9.427, de 1996). Desse modo, a **competete à ANEEL emitir nomas regulatórias que estabeleçam as condições gerais do fornecimento de energia elétrica aos usuários**.

17. Atualmente, as regras de prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica estão dispostas na **Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021** (que substituiu a Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 2010). Nos artigos 356 a 359 da Resolução, a ANEEL regulou expressamente a suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplemento da unidade consumidora, nos seguintes termos:

“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. (Redação dada pela REN ANEEL 1.057, de 24.01.2023)

§ 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”.

18. Assim, em resumo, considerando que a energia elétrica é matéria de competência administrativa e legislativa da União, **é inconstitucional a lei estadual que estabeleça regras sobre a suspensão do fornecimento dos serviços por inadimplemento do usuário, por violação aos artigos 21, inciso XII, alínea “b”, e 22, inciso IV, da Constituição.**

19. Seguindo essa mesma lógica, quanto aos **serviços públicos de fornecimento de água**, o Supremo Tribunal Federal entende que **o interesse predominante, nesse caso, será o local**. Portanto, é de titularidade dos **Municípios a competência tanto administrativa quanto legislativa e relação à matéria** - *ressalvada a instituição de normas gerais sobre águas pela União, nos termos do art. 22, inciso IV, da Constituição*.

20. Sobre o ponto, destaco a observação feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski na **ADI nº 2.340/SC** (j. 06/03/2013, p. 10/05/2013) quando expressamente se aduziu que *“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**”*.

21. De igual modo, mais recentemente, na **ADI nº 7.405/MT** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/11/2023, p. 07/12/2023), o Supremo fixou o entendimento que *“[a]o determinar que as concessionárias dos serviços públicos de **fornecimento de água** deverão oferecer a opção de pagamento de débitos por cartão de débito ou crédito, fixando que os agentes concessionários que efetuem as suspensões de fornecimento do serviço deverão portar obrigatoriamente a máquina do cartão, o legislador estadual usurpou a competência dos Municípios para legislar sobre fornecimento de água, assunto de interesse local”*.

22. Nesse mesmo sentido, cito ainda os seguintes julgados: **ADI nº 3.661/AC**, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17/03/2011, p. 10/05/2011; **ADI nº 2.790/PR**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/03/2020, p. 03/07/2020; **ADI nº 5.877/DF**, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/02/2021, p. 05/05/2021.

23. Estabelecidas tais premissas, **passo à análise do caso**.

24. O **art. 1º da Lei estadual nº 3.533, de 2019, do Estado do Tocantins** - *dispositivo impugnado* - dispôs sobre a proibição de corte no fornecimento de energia elétrica e água com menos de 60 dias de atraso do pagamento no âmbito do Estado do Tocantins, contados a partir da data de vencimento da fatura.

25. Está-se diante, portanto, de uma lei estadual que regulou expressamente temas relacionados ao fornecimento de energia elétrica e água - *matérias que, como visto, são de competência da União e dos Municípios, respectivamente*.

26. Destaco que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de se manifestar sobre esse tema em caso bastante semelhante ao presente.

27. Na **ADI nº 7.576/PB** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29/04/2024, p. 27/05/2024), a Corte analisou a constitucionalidade da Lei estadual nº 9.323/2011, do Estado da Paraíba, que regulava a suspensão do fornecimento de água e energia elétrica por falta de pagamento das respectivas tarifas. Partindo das premissas já assentadas em sua jurisprudência, o Supremo declarou a lei inconstitucional nos seguintes termos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.323/2011 DA PARAÍBA. PROIBIÇÃO DE CORTE DE ENERGIA ELÉTRICA OU ÁGUA POR FALTA DE PAGAMENTO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. O processo está instruído nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Proposta de conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, sem necessidade de novas providências. Precedentes.

2. Os Estados não podem interferir nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União ou o Município) e as empresas concessionárias, nem dispõem de competência constitucional para modificar ou alterar as condições que, previstas na licitação prévia ao ajuste, estão formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – al. ‘b’ do inc. XII do art. 21 da Constituição) e pelo Município (fornecimento de água – inc. I e V do art. 30 da Constituição). Precedentes.

3. Ação direta na qual convertida a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.323/2011, da Paraíba”.

ADI nº 7.576/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29/04/2024, p. 27/05/2024, grifei.

28. Do mesmo modo, considero pertinente mencionar a ADI nº 5.798/TO (Rel. Min. Rosa Weber, j. 04/11/2021, p. 17/11/2021), em que esta Suprema Corte analisou a constitucionalidade da Lei estadual nº 3.244/2017, do Estado do Tocantins, que estabeleceu restrições de horários à suspensão do fornecimento de energia elétrica e água tratada pelas concessionárias, por inadimplemento do usuário.

29. A lei tocaninense - *que foi editada pelo mesmo ente federativo de onde se originou o ato normativo questionado na presente ação direta e que trata de tema praticamente idêntico ao discutido neste processo* - foi declarada inconstitucional justamente pela violação ao sistema federativo de repartição de competências. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.244/2017 DO ESTADO DE TOCANTINS (ART. 1º). FIXAÇÃO DE DATAS E HORÁRIOS PARA A **SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA TRATADA POR FALTA DE PAGAMENTO**. ILEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA (ABRADEE) QUANTO À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA (CF, ARTS. 21, XII, B, 22, IV, 24, VIII, 37, XXI, E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, I E II). VIOLAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO. INDEVIDA INTERVENÇÃO LEGISLATIVA ESTADUAL EM

ASPECTOS DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA REGULADOS, DE MODO EXAURIENTE, NAS NORMAS REGULAMENTARES DA ANEEL. PRECEDENTES.

1. A missão institucional da ABRADÉE restringe-se à tutela dos interesses das empresas atuantes no setor de energia elétrica, motivo pelo qual não configurado o necessário vínculo de pertinência temática entre os objetivos estatutários da entidade associativa autora e o conteúdo da norma impugnada na parte referente ao fornecimento de serviços de água à população local.

2. As normas regulamentadoras da prestação dos serviços de energia elétrica expedidas pela ANEEL já disciplinam, de maneira expressa e exauriente, a mesma matéria objeto da lei estadual impugnada, definindo os dias e horários apropriados à realização da suspensão do serviço ao usuário inadimplente (apenas nos dias úteis, das 08h às 18h) , além de assegurarem amplo rol de garantias ao consumidor não previstas na legislação do Estado de Tocantins, circunstancia apta a afastar a atuação suplementar dos Estados-membros no matéria. Precedentes.

3. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para definir o regime tarifário da exploração do serviço público de energia elétrica, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, da Constituição da República). Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, pedido julgado procedente”.

(ADI nº 5.798/TO, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04/11/2021, p.

17/11/2021, grifei).

30. Nesse sentido, valendo-me das razões acima apresentadas e nos precedentes citados, entendo que **o art. 1º da Lei estadual nº 3.533, de 2019, do Estado do Tocantins** é inconstitucional, por violação aos artigos 21, inciso XII, alínea “b”; 22, inciso IV; e 30, incisos I e V, da Constituição.

III. DISPOSITIVO

31. Por todo o exposto, **julgo procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional o art. 1º da Lei estadual nº 3.533, de 2019, do Estado do Tocantins.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator