

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.337 MINAS GERAIS**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **ABRADEE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB
ENERGIA ELETRICA**
ADV.(A/S) : **PAULO ROBERTO COIMBRA SILVA**
ADV.(A/S) : **JULIANA CESAR FARAH**
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) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Decisão

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE. A distribuição deu-se por prevenção, justificada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.912.

A presente Ação tem como objeto dispositivos da Lei Estadual 23.797/2021, do Estado de Minas Gerais, especificamente, os seus arts. 2º, 3º e 4º, caput e parágrafo único. Mediante ato do Governador do Estado, possibilitou-se a concessão de isenção de tarifa de energia elétrica aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado. Eis os dispositivos:

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

ADI 7337 MC / MG

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 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.

Em síntese, o Requerente alegou a existência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre energia, com referência ao art. 22, inciso IV e parágrafo único, ao art. 21, inciso XII, alínea b e art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal. O Requerente aduziu ter ocorrido indevida interferência na relação contratual de concessão de serviço público firmada com a União, com consequente desequilíbrio econômico-financeiro. Sendo do poder concedente a competência para dispor sobre a política tarifária, teria ocorrido afronta ao art. 21, inciso XII, alínea b e ao art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.

ADI 7337 MC / MG

O Requerente apresentou pedido de medida cautelar, para “para suspender a eficácia dos arts. 2º, 3º e 4º (caput e parágrafo único) da Lei Estadual n. 23.797/2021, nos termos do art. 10, caput e §3º da Lei n. 9.868/1999, até o julgamento final desta ação”.

Requeriu, ao final, “que seja julgada procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º (caput e parágrafo único) da Lei n. 23.797/2021 do Estado de Minas Gerais, por violarem os arts. 21, inciso XIII, alínea ‘b’; 22, inciso IV, parágrafo único; 175, parágrafo único, inciso III da Constituição Federal”.

É o relatório do essencial.

DECIDO.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá

ADI 7337 MC / MG

ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

No caso em análise, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em mero juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para o DEFERIMENTO da medida cautelar pleiteada.

A controvérsia constitucional ora em apreço refere-se à legislação estadual sobre política tarifária de energia elétrica, ao conferir ao Governador de Estado poderes para conceder isenção aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado. A despeito da relevância do tema, que duramente afeta pessoas, em geral, as mais desassistidas, além de impactar diversas atividades econômicas, não se pode desconsiderar o respectivo esquema constitucional de repartição de competências em matéria de regulação de serviços públicos

ADI 7337 MC / MG

de energia elétrica.

A Constituição Federal reservou à União as competências para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV), para explorar, diretamente ou por delegação, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XI, alínea e para dispor sobre política de concessão de serviços públicos (art. 175, Parágrafo único, III). A legislação impugnada, ao tratar sobre energia elétrica, mais especificamente sobre o seu regime de concessão, não se compatibiliza com o modelo previsto na Constituição Federal.

A jurisprudência da CORTE registra que não cabe às leis estaduais a interferência em contratos de concessão de serviços federais, alterando em condições que impactam na equação econômico-financeira contratual e afetando a organização do setor elétrico. Cito os seguintes precedentes:

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

ADI 7337 MC / MG

confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2299, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Dje 13.12.2019)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.008/2006, DO ESTADO DO PARANÁ. ENERGIA ELÉTRICA. (...)

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 5960, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dje 06.10.2020)

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”) (...)

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. – 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

ADI 7337 MC / MG

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. (ADI 2337, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Dje 19.10.2020)

A Lei estadual 12.797/2021, já havia sido objeto de controle na Ação Direta 6.912, de minha Relatoria. A controvérsia, no caso, envolvia a previsão de poderes para que o Governador do Estado concedesse isenção de taria de água e esgoto aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado. Por se tratar de invasão de competência em matéria de regulação de serviços públicos de saneamento básico e por haver interferência indevida em contratos de concessão de serviços público, a CORTE declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 4º, parágrafo único e 5º da citada Lei estadual, com a seguinte ementa:

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

ADI 7337 MC / MG

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 suplementar a legislação 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.

No que se refere ao *periculum in mora*, o Requerente alegou que no presente período do ano ocorrem fortes chuvas e enchentes no Estado. A legislação confere poderes ao Governador do Estado, representante do Ente estatal que, como visto, não titulariza a relação jurídica contratual que impacta a equação econômico-financeira em desfavor das concessionárias. Presente está o risco de se fazer impositiva a prestação gratuita de energia elétrica, sem qualquer contrapartida, apta a ensejar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão.

ADI 7337 MC / MG

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, **DEFIRO A CAUTELAR**, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para, até julgamento final de mérito **SUSPENDER OS EFEITOS dos arts. 2º, 3º e 4º (caput e Parágrafo único) da Lei estadual 23.797/2021, do Estado de Minas Gerais.**

Publique-se.

Brasília, 06 de fevereiro de 2023

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente