

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

A irresignação não merece prosperar, porquanto a agravante não apresentou fundamentos aptos a modificar o entendimento adotado, cujos fundamentos estão em perfeita harmonia com o posicionamento da Suprema Corte.

Na espécie, o Tribunal de origem julgou improcedente a ação direta proposta pela recorrente, com o argumento de que o Estado pode legislar em defesa do consumidor e disponibilizar "*o livre acesso a bem considerado essencial à dignidade e subsistência.*" (e-doc. 8). Contra essa decisão, a ANR interpôs recurso extraordinário alegando violação aos artigos 170, *caput*, e 196 da Constituição Federal.

Contudo, como ressaltei na decisão recorrida,

“a adequada solução da controvérsia pressupõe o reexame e a interpretação do contexto normativo infraconstitucional supramencionado, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário (Súmulas 279 e 280 do STF”. (e-doc. 35)

Isso porque, o voto condutor do acórdão prolatado pela Corte Estadual entendeu que o comando veiculado pela norma objurgada não era novo, eis que já estava previsto na Lei Estadual nº 2.424/95. Cito trecho elucidativo do acórdão:

“(…) Até que essa água potável se torne rara e muito cara, para o que infelizmente não irá demorar tanto, entendo que pode e deve ser gratuitamente oferecida ao consumidor, sendo que a lei que assim o prevê não se ostenta inconstitucional.

Registro agora ao final, que esse comando legal não é novo como se afirma, porque desde o ano de 1995 a água deve ser disponibilizada pelos termos da Lei nº 2.424, que está em vigor desde então.

Com essas considerações julga-se improcedente o pedido, reconhecendo-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.047/15” (grifo nosso, e-doc. 8).

Dessa forma, a análise da constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.047/15, demandaria, necessariamente, a análise da legislação que teria

tornado obrigatória a disponibilização de água potável aos consumidores do Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 2.424/95).

No entanto, considerando a afirmação da agravante de que “a redação originária do art. 1º da Lei Estadual nº 2.424/95 (doc. 1) não mencionava que o fornecimento da água deveria ser gratuito”, reafirmo os fundamentos por mim proferidos na decisão ora recorrida, **especificamente quanto à questão de fundo**, no sentido de que o entendimento externado no acórdão do Tribunal **a quo** não se afastaria da jurisprudência desta Corte.

Com efeito, este Supremo Tribunal Federal já assentou em variadas oportunidades que **a livre iniciativa no exercício de atividade econômica poderá sofrer restrições legítimas em nome da concretização da proteção do consumidor e de outros direitos fundamentais**. Nesse sentido, vide:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI DO CEARÁ. PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO AÉREA DE AGROTÓXICOS. DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. ARTS. 23 E 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. RISCOS GRAVES DA TÉCNICA DE APLICAÇÃO DE PESTICIDAS. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. (...) 4. **A livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego.** 5. **A norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos**

riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos. 6. Ação direta parcialmente conhecida quanto às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos previstas no § 1º e no caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido.” (ADI nº 6.137, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 14/6/23).

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.055/2017 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÃO DE ESTENDER O BENEFÍCIO DE NOVAS PROMOÇÕES AOS CLIENTES PREEXISTENTES. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA. 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. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na **competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor** (ADI 5.745, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019). 4. A Lei 16.055/2017 do Estado de Pernambuco, cujo conteúdo foi reproduzido pelo artigo 35 da Lei pernambucana 16.559/2019, tem reflexos no campo das atividades fornecidas e do direito do consumidor, porém com especificidade e priorização deste. Embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços continuados, sua principal finalidade é a implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles serviços, no qual a oferta de novos benefícios e condições contratuais é, em carácter informativo e facultativo, estendida ao consumidor preexistente. 5. Não há violação ao princípio da isonomia (CF,

art. 5º, caput) quando a lei estadual apenas permite que chegue ao conhecimento de clientes preexistentes as mesmas promoções oferecidas para atrair nova clientela. **6. O princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170 da Constituição, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica econômica para garantir o alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, entre eles a proteção do consumidor (art. 170, V, da CF), desde que haja proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público, como ocorre no caso.** 7. Ação Direta conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (ADI nº 5.939, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 6/8/20).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.055/1995. EXTRAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO, UTILIZAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E TRANSPORTE DO ASBESTO/AMIANTO E DOS PRODUTOS QUE O CONTENHAM. (...) EQUACIONAMENTO. LIVRE INICIATIVA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. VALOR SOCIAL DO TRABALHO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO SOCIAL E BEM-ESTAR COLETIVO. LIMITES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. COMPATIBILIZAÇÃO. ARTS. 1º, IV, 170, CAPUT, 196 E 225, CAPUT E § 1º, V, DA CF (...). 1. (...) Discussão envolvendo matéria ínsita ao campo de atuação institucional tanto da magistratura do trabalho quanto dos membros do Ministério Público do Trabalho, a saber, a alegada existência de consenso médico-científico no tocante ao efeito prejudicial da exploração do amianto crisotila para a saúde dos trabalhadores da indústria e da mineração, questão de saúde, higiene e segurança do trabalho. Precedente: ADI 5458 (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02.8.2017). Preliminar de ilegitimidade ativa ad causam rejeitada. (...) 8. Legitimidade constitucional da tolerância ao uso do amianto crisotila, como estampada no preceito impugnado, equacionada à luz da livre iniciativa, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, do direito à saúde e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desenvolvimento econômico, progresso social e bem-estar

coletivo. A Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente. Precedente: AC 1.657, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30.8.2007. Dever estatal de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A cláusula constitucional da proteção à saúde constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal – ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional (...).” (ADI nº 4.066, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 7/3/18).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. **Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.** 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a

Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. **4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.** 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI nº 1.950, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 2/6/06).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE. 1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. **2. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.** 2. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440. 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE nº 349.686, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 5/8/05).

É certo, nesse caminho, que o princípio da livre iniciativa, como qualquer outro princípio constitucional, não é absoluto.

In casu, há de se ponderar tal garantia com a defesa do consumidor, elevada ao status de direito fundamental pela Constituição Pátria, além de erigida a princípio destinado a propiciar o regular funcionamento da

ordem econômica, conforme estabelecem, respectivamente, os arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Carta Magna.

Deveras, o diploma impugnado é resultado de ponderação principiológica, sobretudo entre os dois princípios supramencionados, estando em plena consonância com o já citado art. 170 da Constituição Federal.

Efetivamente, **o exercício da competência legislativa dos Estados-membros em determinadas matérias pode gerar consequências para as atividades econômico-empresariais sem que isso importe qualquer inconstitucionalidade, desde que proporcional e razoável a restrição, obrigação ou modificação estabelecida pela norma editada, o que se verifica na hipótese.**

Em arremate, releva registrar que a determinação do fornecimento de água potável e filtrada pelos estabelecimentos abrangidos pela norma impugnada aos seus clientes **atende**, além de ao princípio da defesa do consumidor, ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao direito à vida e ao direito à saúde. Cuida-se, afinal, de norma que legitimamente veicula o livre acesso a um bem essencial, vital ao saudável desenvolvimento físico dos seres humanos e umbilicalmente ligado, por conseguinte, à dignidade e à subsistência humanas. .

Concluo, desse modo, que os argumentos apresentados pela agravante são insuficientes para modificar a decisão ora agravada, razão pela qual deve ser mantida.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.