



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 36.008/CS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.337.668/DF

RECTE.(S): MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): JOSE WILSON PORTO

RECDO.(A/S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

RECDO.(A/S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROC.(A/S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

RELATORA: MINISTRA CÂRMEN LÚCIA

ADMINISTRATIVO E CONSUMIDOR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 6.603/2020. PROIBIÇÃO DE SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA, TELEFONIA, ÁGUA E ESGOTO EM DECORRÊNCIA DO ATRASO DO PAGAMENTO DAS FATURAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. ADIN JULGADA PROCEDENTE PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJDF. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, IV, 30, II, E 32, § 1º, DA CF/88. PROCEDÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PROFERIDO EM DISSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE ASSENTADO NO JULGAMENTO DA ADI Nº 6.432/RR. PARECER PELO PROVIMENTO DO AGRAVO.

1. Trata-se de agravo interposto pela **Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal**, insurgindo-se contra decisão (188/191) do Presidente do Tribunal de Justiça daquela unidade federativa, que não admitiu o Recurso Extraordinário da agravante ao argumento de que o acórdão recorrido estaria em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. Consta dos autos que o Governador do Distrito Federal ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.603, de 28 de maio de 2020 (DODF de 16.6.2020), em face dos artigos 2º, 14, 19, *caput*, 25 e 53, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. A referida lei, que foi oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar (então vetado pelo Governador do DF e, posteriormente, mantido pela Câmara Legislativa), proibiu o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e água e esgoto prestados aos consumidores do Distrito Federal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

4. Alegou a parte autora “*a incidência de vício de inconstitucionalidade formal no tocante aos serviços de energia elétrica e telefonia, pois abarcados pela competência privativa da União para legislar sobre energia e telecomunicações, previstos nos arts. 21, XII, b, e 22, IV, da CF, e art. 14 da LODF. Sustenta, ainda, em relação a estes mesmos serviços, inconstitucionalidade material por violação ao princípio federativo e competência material exclusiva da União na exploração de serviços de telefonia e energia elétrica, com fundamento no art. 21, XI e XII, b, da CF e art. 2º da LODF*” (v. Fls. 120).

5. Mas não foi só: “*Em relação aos serviços de água e esgoto, sustenta a existência de vício de inconstitucionalidade material, por violação da separação dos poderes, mormente do princípio da reserva da administração, na medida em que configura interferência indevida na gestão de contratos administrativos de concessão de serviço público. Alega, para todos os serviços públicos abarcados pela lei impugnada, que a manutenção da prestação dos serviços para usuários inadimplentes gera*

desequilíbrio contratual, o que impacta a qualidade e continuidade da prestação adequada dos serviços, viola a eficiência administrativa, o interesse público e a continuidade dos serviços públicos, constantes do art. 175, IV, da CF e arts. 19 e 25 da LODF” (v. fls. 120).

6. O TJDF, por seu Órgão Especial, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade por acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO SUMÁRIO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999 E NO ART. 146 DO RITJDFT. LEI DISTRITAL Nº 6.603/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROIBIÇÃO DE SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA, TELEFONIA, ÁGUA E ESGOTO EM DECORRÊNCIA DO ATRASO DO PAGAMENTO DAS FATURAS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE RECONHECIDO PELO CONGRESSO NACIONAL EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A NORMAS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO ESTADO FEDERATIVO. PRINCÍPIOS DO DIREITO PÚBLICO. REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. ALEGADA VIOLAÇÃO DIRETA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, IV, DA CF E ART. 14 DA LODF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. INGERÊNCIA INDEVIDA NA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VERIFICADA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NA ESPÉCIE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO PRÉVIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Adota-se o rito sumário previsto no art. 12 da Lei 9.868/99 e no art. 146 do RITJDFT, em razão da relevância social da matéria.

2. Rejeita-se preliminar de incompetência do TJDF quando as normas elencadas como parâmetro do controle de constitucionalidade encontram-se previstas na LODF, bem como cuidam de normas de reprodução obrigatória, ao dizerem respeito sobre as competências legislativas dos entes federativos e princípios gerais públicos.

3. A Lei Distrital nº 6.603/2020, de iniciativa parlamentar, possui como objeto a proibição às empresas concessionários de energia elétrica, telefonia e água e esgoto de interromperem a prestação de seus serviços

em decorrência do atraso no pagamento das faturas correspondentes pelos usuários, durante o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional.

3.1. Verifica-se vício de inconstitucionalidade formal no que tange ao mandamento normativo direcionado às concessionárias de energia elétrica e telefonia, pois se cuida de competência privativa da União para legislar sobre energia e telecomunicações (art. 22, IV, da CF e art. 14 da LODF).

3.2. Por outro lado, o mesmo vício formal não se faz presente no comando normativo direcionado à concessionária prestadora do serviço de água e esgoto, uma vez que se cuida de serviço público de interesse local e de competência legislativa do Distrito Federal, conforme o art. 32, § 1º, da CF e art. 14 da LODF.

4. A lei impugnada apresenta violação material à LODF quando gera interferência indevida na gestão dos contratos administrativos que consistem em delegação de prestação do serviço público entre o poder concedente e concessionário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

4.1. Afronta a reserva da administração lei de iniciativa parlamentar que afeta o equilíbrio financeiro de contrato administrativo cujo poder concedente é o Executivo. Corrobora-se tal afronta pela ausência de dotação orçamentária prévia a fim de se equilibrar a despesa criada.

4.2. Há interferência no sistema remuneratório do serviço público, ainda que indiretamente, ao reduzir o recebimento do preço público e impor a equalização do custo, mormente quando a lei objeto do controle beneficia todo usuário inadimplente, de maneira indiferente às necessidades de subsistência casuísticas.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei Distrital nº 6.603/2020 *in totum*, com efeitos *ex tunc*” (fls. 118/119)

7. A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal interpôs recurso extraordinário (art. 102, III, “a”, CF – fls. 162/168) alegando preliminarmente a repercussão geral da matéria e, no mérito, violação ao disposto nos arts. 22, IV, 30, II, e 32, § 1º, da Constituição Federal, pleiteando, ao final, o conhecimento e provimento do apelo “*para reconhecer a constitucionalidade da Lei Distrital nº 6.603/2020, com a consequente reforma do acórdão recorrido.*”

8. O apelo foi obstado na origem (fls. 188/191), sobrevivendo o presente agravo alegando, em essência, que, “*em recentíssimo julgamento, o colegiado julgou improcedente a ADI n.º 6432, aforada pela Associação*

Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADÉE, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade do §1º do artigo 2º, e a interpretação conforme a Constituição do §2º do artigo 2º e dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º, para reconhecer a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que incluísse o serviço de energia elétrica, todos da Lei n.º 1.389/20, do Estado de Roraima, que “dispõe sobre as medidas de proteção à população roraimense durante o plano de contingência da Secretaria de Estado da Saúde relacionado ao coronavírus – COVID-19”. E continuou:

A semelhança do artigo 2º e seu §1º da Lei Roraimense n.º 1.389/20 com o artigo 1º da Lei Distrital n.º 6.603/20 é acachapante. Confira-se mais uma vez o texto das normas para cotejo, em benefício da ênfase:

LEI RORAIMENSE N.º 1.389/20

“Art. 2º Ficam proibidas as concessionárias de serviços públicos essenciais de cortar o fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de suas respectivas contas, enquanto perdurar o estado de emergência decorrente de situações de extrema gravidade social, no âmbito do estado de Roraima.

§ 1º Entendem-se como serviços públicos essenciais, para efeito do disposto no caput deste artigo, o fornecimento de água, energia elétrica e tratamento de esgoto.”

LEI DISTRITAL n.º 6.603/20

“Art. 1º Ficam as empresas concessionárias de energia elétrica, telefonia e água e esgoto proibidas de interromper a prestação de seus serviços aos consumidores do Distrito Federal em decorrência de atraso no pagamento das faturas desses serviços, no curso do reconhecimento de estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional.”

Ambas as normas se propuseram a defender a saúde do consumidor de suas respectivas unidades federativas, impedindo o corte de energia elétrica no absolutamente excepcional momento vivido.

Esse o quadro, a decisão agravada não se sustenta, uma vez que, ao contrário do que restou ali assentado como fundamento de decidir, a jurisprudência mais atualizada do Supremo Tribunal Federal posiciona-se pela conformidade constitucional de normas como a Lei Distrital n.º 6.603/20. (fls. 199 – destaques originais)

9. Requereu, assim, “o conhecimento e provimento deste agravo para, admitindo e provendo o recurso extraordinário, reformar o acórdão recorrido para julgar improcedentes os pedidos formulados na ação direta de

inconstitucionalidade ajuizada na origem” (fls. 199).

10. O agravo atendeu aos pressupostos recursais necessários ao seu conhecimento, infirmando especificamente o fundamento de que o acórdão recorrido estaria em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

11. No mérito, o recurso merece ser provido.

12. Quer a recorrente que seja declarada a constitucionalidade dos dispositivos da Lei Distrital nº 6.603/20, que proíbem o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e água e esgoto prestados aos consumidores do Distrito Federal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional (em função da pandemia da COVID-19).

13. De fato, tal como corretamente apontado pela agravante em sua petição de agravo, o Plenário dessa Suprema Corte, no recente julgamento da **ADI nº 6.432/RR** (DJe de 14.5.2021), Relatora Ministra Cármen Lúcia, decidiu que *“São constitucionais as normas estaduais que veiculam proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, o modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência, em decorrência da pandemia de Covid-19, por versarem, essencialmente, sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública”,* assim como *“É concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública, nos termos dos incs. V e XII do art. 24 da Constituição da República”*. Eis a ementa do referido aresto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR.

EXPRESSÃO ENERGIA ELÉTRICA, PREVISTA NO § 1º DO ART. 2º DA LEI N. 1.389/2020 DE RORAIMA: PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO § 2º DO ART. 2º E DOS ARTS. 3º, 4º, 5º E 6º DA **LEI ESTADUAL PELA QUAL VEDADA A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PELA INADIMPLÊNCIA DOS USUÁRIOS**: COBRANÇA E PAGAMENTO DOS DÉBITOS. FLUÊNCIA E EXIGIBILIDADE DE MULTA E JUROS MORATÓRIOS PELOS DÉBITOS SOBRE A FRUIÇÃO DO SERVIÇO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19.

NORMAS DE DIREITO DO CONSUMIDOR E DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. INCS. V E XII DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Julgamento definitivo do mérito considerada a formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de novas informações. Precedentes.

2. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee: parte legítima ativa para propositura da ação direta. Precedentes.

3. São constitucionais as normas estaduais que veiculam proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, o modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência, em decorrência da pandemia de Covid-19, por versarem, essencialmente, sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública. Precedentes.

4. É concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública, nos termos dos incs. V e XII do art. 24 da Constituição da República.

5. As normas impugnadas, excepcionais e transitórias, editadas em razão da crise sanitária causada pelo novo coronavírus, não interferem na estrutura de prestação do serviço público de energia elétrica, nem no equilíbrio dos respectivos contratos administrativos.

Ação direta julgada improcedente para declarar constitucionais as normas, na parte afeta à expressão “energia elétrica”, previstas no § 1º do art. 2º, no § 2º do art. 2º e nos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima.” (destaques do MPF)

14. Aliás, como afirmou o Procurador-Geral da República ao se manifestar na referida ADI,

A interrupção do fornecimento de serviços de energia elétrica repercute imediata e diretamente na vida do usuário, causando prejuízos no desempenho de atividades básicas e essenciais, relacionadas à saúde, à

educação, à alimentação e à profissão, entre outras.

Considerando que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 da CF/1988), a manutenção do fornecimento de serviços essenciais, como energia elétrica, água e coleta de esgoto, é fundamental para possibilitar a adoção de medidas de mitigação da propagação do novo coronavírus, evitando a exposição de parcelas ainda maiores da população à doença.

Percebe-se, assim, a intenção das normas estaduais impugnadas em adotar medidas visando também à proteção da saúde pública, matéria esta de competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da Carta Federal).

(...)

As obrigações impostas pela legislação roraimense combatida não interferem na relação contratual entre as concessionárias de serviço público e o poder concedente, não geram desequilíbrio contratual, tampouco têm o condão de afetar políticas tarifárias, especialmente diante da excepcionalidade das medidas e da transitoriedade de sua vigência, limitada ao tempo que perdurar o plano de contingência adotado pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima em decorrência da pandemia de Covid-19.

Há imposição de obrigações de fazer e de não fazer de modo harmônico, ainda que não absolutamente coincidente, tanto com a legislação federal aplicável à espécie (art. 4º da Lei 13.460/2017; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 22 do CDC e art. 2º da Resolução Normativa 878/2020 da ANEEL) quanto com a Constituição Federal (art. 1º, III, art. 24, V e XII, art. 170, V, e art. 196).

Ressalte-se, por fim, que a superveniência da Lei federal 14.015, de 15.6.2020, que dispõe sobre interrupção, religação ou restabelecimento de serviços públicos, também editada em razão da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19, não afasta a competência estadual para disciplinar a matéria de proteção e defesa do consumidor de forma mais ampla do que a estabelecida pela legislação federal, conforme jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal já apontada nesta manifestação. (destacou-se)

15. Confira-se ainda, no mesmo sentido, o seguinte julgado desse Pretório Excelso:

“ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cabe à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente instituição de obrigação relacionada à execução do serviço de energia elétrica, são constitucionais atos normativos estaduais a versarem vedação do corte do fornecimento residencial, ante inadimplemento, e parcelamento do débito, considerada a pandemia covid-19, observada a competência concorrente para legislar sobre proteção do consumidor – artigo 24, inciso VIII, da Carta da República.” (destaques do MPF)
(ADI nº 6.588/AM, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 10.8.2021)

16. Diante do exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo provimento do agravo para que seja conhecido e provido o recurso extraordinário.

Brasília, 18 de agosto de 2021

CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES
Subprocuradora-Geral da República