

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre De Moraes: Sr. Presidente, temos para exame o Tema 774 da repercussão geral, assim descrito:

Competência legislativa, se privativa da União ou concorrente, para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos, com recursos de parcela da receita operacional auferida, voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos em que ocorrer a exploração.

Cuida-se de recurso extraordinário em que se discute a constitucionalidade da Lei 12.503/1997, do Estado de Minas Gerais, em face dos arts. 21, XII, ?b?, e XIX, e 22, IV e parágrafo único, da Constituição Federal, tendo em vista que a referida lei estadual criou, para empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica, a obrigação de investir parte de sua receita operacional na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração.

Eis a norma estadual em exame, na sua configuração atual:

Cria o Programa Estadual de Conservação da Água.

O povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, aprovou, e eu, em seu nome, nos termos do § 8º do art. 70 da Constituição do Estado de Minas Geraisart. 70 da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgo a seguinte lei:

Art. 1º ? Fica instituído o Programa Estadual de Conservação da Água, com o objetivo de proteger e preservar os recursos naturais das bacias hidrográficas sujeitas a exploração com a finalidade de abastecimento público ou de geração de energia elétrica.

Art. 2º ? Para a consecução dos objetivos previstos nesta lei, as empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica, públicas e privadas, ficam obrigadas a investir, na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em

que ocorrer a exploração, o equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional ali apurada no exercício anterior ao do investimento.

Parágrafo único ? Do montante de recursos financeiros a ser aplicado na forma do caput deste artigo, no mínimo:

I ? 1/3 (um terço) será destinado à reconstituição da vegetação ciliar ao longo dos cursos de água, nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas;

II ? 1/3 (um terço) será destinado à preservação ou à recuperação de nascentes e outras áreas de igual importância para a conservação das águas, como as áreas de recarga hídrica, localizadas em topos de morro, chapadas e áreas de declividade, assim como as veredas.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 22.622, de 27/7/2017Lei nº 22.622, de 27/7/2017.)

Art. 3º ? O descumprimento do disposto nesta lei sujeita o infrator às penalidades previstas para as infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos.

(Artigo com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 22.622, de 27/7/2017Lei nº 22.622, de 27/7/2017.)

Art. 4º ? O Poder Executivo indicará o órgão ou a entidade responsável pela fiscalização do cumprimento do disposto nesta lei.

Art. 5º ? A empresa concessionária de serviço de abastecimento de água e de energia elétrica na data de publicação desta lei disporá de 180 (cento e oitenta) dias para realizar as adaptações necessárias ao seu cumprimento.

Art. 6º ? Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º ? Revogam-se as disposições em contrário.

No apelo extremo, argumentou-se que inexistia lei complementar que autorize os Estados a legislar acerca da matéria em questão e que a imposição da obrigação prevista na referida lei estadual não se insere na competência concorrente para legislar sobre meio ambiente (art. 23, VI, da Lei Maior), mas sim na competência privativa da União, por se tratar de regulamentação no setor de energia.

Na origem, cuida-se de Ação Civil Pública, com pedido de antecipação de tutela, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A. - CEMIG, com objetivo de compelir a companhia ao cumprimento do disposto na Lei Estadual 12.503/1997, que instituiu o Programa Estadual de Conservação da Água.

Pede-se na demanda a condenação da ré à obrigação de investir na proteção e na preservação ambiental dos mananciais hídricos existentes nos municípios de Uberaba, Água Comprida, Campo Florido, Delta e Veríssimo, de acordo com o projeto previamente aprovado pelos órgãos ambientais competentes, no equivalente ao mínimo de 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional apurada no exercício anterior ao do investimento relativamente aos anos de 1997 a 2009 e subsequentes, sendo no mínimo 1/3 (um terço) destinado à reconstituição da vegetação ciliar ao longo dos cursos de água nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas, conforme previsto na referida Lei Estadual, sob pena de multa cominatória diária; bem como ao pagamento de indenização por danos ambientais causados em decorrência de omissão no cumprimento da Lei Estadual 12.503/1997, a ser recolhida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados.

Foi deferida a antecipação da tutela (fl. 138, Doc. 2) para determinar à parte ré a imediata promoção dos investimentos requeridos, visando à proteção e preservação ambiental dos mananciais hídricos de Uberaba, Água Comprida, Campo Florido e Veríssimo, tendo em vista a gravidade dos fatos alegados e o risco de prejuízo irreversível ao meio ambiente comprovados por evidências técnicas confiáveis.

Em face da referida decisão foi interposto Agravo de Instrumento (fls. 168/178, Doc. 2) ao qual foi concedido efeito suspensivo (fls. 235/237, Doc. 2).

A COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A. - CEMIG, apresentou contestação (fls. 198/210, Doc. 2) sustentando, preliminarmente, ilegitimidade passiva para a causa, considerando que o cumprimento da obrigação legal pleiteada pelo parquet estadual incumbiria às suas empresas subsidiárias: CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A. ou CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A.

No mérito, sustentou, em suma, que (a) a Lei 12.503/97 do Estado de Minas Gerais não tratou de aspectos imprescindíveis à sua operacionalização, bem como não foi devidamente regulamentada pelo Poder Executivo local; (b) é inconstitucional a Lei Estadual 12.503/97, por tratar de matéria de competência privativa da União conforme previsto no art. 22, IV, da Constituição Federal; (c) o acolhimento da ação implicaria intervenção indevida do Poder Judiciário em ato de competência do Poder Executivo; (d) a matéria objeto da Lei Estadual impugnada já fora devidamente tratada pelas Leis Federais 7.990/1989 e 8.001/1990, bem como encontra-se defasada quanto à legislação nacional e estadual sobre recursos hídricos; e (e) inexistente dolo, culpa e nexo causal a ensejar a indenização por danos ao meio ambiente nos termos requeridos pelo parquet.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresentou impugnação à contestação (fls. 240/251, Doc. 2), rechaçando a preliminar de ilegitimidade passiva e refutando todos os argumentos apresentados na contestação. Por fim, reiterou o pedido de procedência da ação.

O Tribunal de origem deu provimento ao agravo de instrumento, para cassar a tutela antecipada concedida pelo Juízo de primeiro grau. A propósito, veja-se a ementa do acórdão (fl. 269, Doc. 2):

PROCESSUAL CIVIL ? AÇÃO CIVIL PÚBLICA ? FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA ? AUSÊNCIA DE NULIDADE ? MEIO AMBIENTE ? LEI ESTADUAL Nº 12.503/97 ? CEMIG ? OBRIGAÇÃO DE INVESTIR NA PROTEÇÃO E NA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA EM QUE OCORRE A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO ? PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DO PROVIMENTO ANTECIPADO ? AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO FUNDADO RECEIO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO ? TUTELA ANTECIPADA ? INDEFERIMENTO. Não há se falar na antecipação dos efeitos práticos da tutela quando não restar evidente a prova inequívoca e o perigo da demora, aliados à possibilidade de irreversibilidade da medida, se concedida da atual fase processual, ainda mais quando a matéria demanda maiores discussões, com observância do contraditório e da ampla defesa.?

Foram apresentados Memoriais por ambas as partes (fls. 5/10 e 20/44, Doc. 3).

O Juízo de primeiro grau proferiu sentença (fls. 50/58, Doc. 3) julgando procedente o pedido para condenar a ré a: (a) investir na proteção e preservação ambiental dos mananciais hídricos existentes nos municípios de Uberaba, Água Comprida, Delta e Veríssimo, prioritariamente às margens do curso d'água em que é feita a exploração de acordo com o projeto previamente aprovado pelos órgãos ambientais competentes no equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita

operacional apurado no exercício anterior ao do investimento nos anos de 1997 e subsequentes, sendo no mínimo 1/3 destinado a reconstituição da vegetação ciliar ao longo dos cursos de água, nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas, sob pena de multa cominatória diária de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais); (b) pagar indenização, a ser quantificada por perícia, em face dos danos ambientais causados em decorrência da omissão no cumprimento da Lei Estadual 12.503/97, a ser recolhida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados; e (c) ao pagamento de custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios arbitrados em R\$5.000,00 (cinco mil reais) em favor do Estado de Minas Gerais.

Em face da referida sentença, foram opostos embargos de declaração por ambas as partes (fls. 63/64 e 74/82 Doc. 3), no entanto, apenas os declaratórios opostos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais foram acolhidos, para incluir no dispositivo da sentença o Município de Campo Florido (fls. 86/87, Doc. 3).

A COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A?CEMIG apresentou recurso de apelação (fls. 91/113, Doc. 3) em que sustenta preliminarmente, nulidade da decisão, por omissão quanto à legislação federal incidente ao caso, por confirmar liminar cassada pelo Tribunal de Justiça, e ilegitimidade passiva. No mérito, alega que (a) a condenação implica bis in idem, tendo em vista que a compensação financeira prevista na Lei Estadual 12.503/97 é usualmente realizada há vários anos ao Governo Federal por meio do Ministério do Meio Ambiente de acordo com a Lei Federal 9.433/97; (b) todo sistema de compensação financeira vinda pelo uso de recursos hídricos é gerida por normas federais e não por leis estaduais; (c) o Programa Estadual de Conservação da Água instituído pela Lei 12.503/97 carece de regulamentação, não sendo imediatamente aplicável; (d) é inconstitucional a Lei Estadual 12.503/97, por não atender o disposto no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, eis que inexiste Lei Complementar que autorize os Estados a legislar sobre águas e energia, matérias privativas da União; (e) a indenização concedida não merece prosperar, tendo em vista que inexistem provas de que tenham ocorrido danos ambientais por ausência de aplicação da Lei 12.503/97, não havendo, portanto, nexos causal, dolo e culpa da empresa; e (f) é incabível a condenação em honorários advocatícios em ação civil pública.

Em contrarrazões (fls. 126/144, Doc. 3), o Ministério Público do Estado de Minas Gerais refutou integralmente as alegações apresentadas pela CEMIG no recurso de apelação.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais rejeitou as preliminares arguidas pela parte apelante, confirmou a sentença quanto ao mérito e deu parcial provimento à apelação tão somente para excluir a condenação em honorários advocatícios. O acórdão foi assim ementado (fl. 182, Doc. 3):

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA ? MEIO AMBIENTE ? LEI ESTADUAL Nº 12.503/97 ? CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELA CORTE SUPERIOR ? CEMIG ? OBRIGAÇÃO DE INVESTIR NA PROTEÇÃO E NA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA EM QUE OCORRE A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO ? CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - NÃO CABIMENTO, SALVO NA OCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ ? RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE.

Inexistindo vício formal ou material na Lei Estadual nº 12.503/1997 (art. 2º), que estabelece a obrigação da concessionária de geração de energia elétrica investir na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração, o equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional ali apurada no exercício anterior ao do investimento e, não demonstrando a ré o seu cumprimento, a confirmação da sentença que julga procedente o pedido para compelir a empresa a adimplir sua obrigação é medida que se impõe.

No caso de procedência da ação civil pública, a condenação da parte ré nos honorários advocatícios fica condicionada à comprovação da sua má-fé, hipótese inócurrenre no caso concreto.?

A COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A? CEMIG opôs embargos de declaração (fls. 197/212, Doc. 3) e incidente de inconstitucionalidade (fls. 246/250, Doc. 3), os quais foram rejeitados em acórdão que exhibe a seguinte ementa (fl. 290, Doc. 3):

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL ? ACÇÃO CIVIL PÚBLICA ? PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS SUJEITAS À EXPLORAÇÃO POR CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO ? OBRIGATORIEDADE DE INVESTIMENTO ? LEI ESTADUAL Nº 12.503/1997 - INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE ? ART. 491, PARÁGRAFO ÚNICO CPC ? ARGUIÇÃO REJEITADA. É irrelevante a arguição incidental de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.503/1997 em face da existência de pronunciamento da egrégia Corte Superior no incidente de inconstitucionalidade nº 0677039-57.2007.8.13.0016 sobre a questão jurídica controvertida, nos termos do § 1º do inciso II do artigo 248 do RITJMG, inexistindo óbice para o prosseguimento no julgamento do recurso independentemente da questão constitucional, conforme dispõe o artigo 481, parágrafo único do CPC.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ? INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO NO JULGADO ? PREQUESTIONAMENTO. Inexistindo no acórdão embargado contradição, obscuridade ou omissão, na forma do art. 535 do CPC, impõem-se a rejeição do recurso de embargos de declaração.?

No Recurso Extraordinário (fls. 331/342, Doc. 3), com fundamento no art. 102, III, ?d?, da Constituição Federal, a COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A- CEMIG sustenta a inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.503/1997, em que se fundamentou a condenação da recorrente na instância de origem, aos argumentos de que a norma estadual instituiu obrigação de fazer incidente sobre o faturamento decorrente da geração de energia elétrica, matéria de competência reservada à União conforme disposto nos artigos 21, XII, ?b? e XIX, sustenta, ainda, a inexistência de lei complementar que autorize os Estados a legislarem sobre matérias afetas à União conforme previsto no art. 22, inciso IV e parágrafo único da Carta Magna.

A recorrente aduz, ainda, que ?O dispositivo constitucional invocado trata de prévia autorização, por meio de Lei complementar, a permitir o Estado legislar sobre energia elétrica, devendo ser considerado que a Lei Estadual nº 12.503, de 1997 visa taxar os serviços de geração de energia elétrica, o que, conseqüentemente, interfere na relação jurídico contratual existente entre a União, na qualidade de poder Concedente, e o concessionário. ALTERANDO A EQUAÇÃO E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO INERENTE AO CNTRATO DE CONCESSÃO (ART. 176, 1º DA CR/88)?(fl. 333, Doc. 3) e ?Seria possível legislar sobre proteção ambiental, desde que a Lei Piau utilizasse como fonte de custeio dos investimentos as verbas federais repassadas aos Estados e Municípios. Fazer a taxação direta às concessionárias, com base na sua receita de geração, implica em legislar sobre o setor. Saliente-se, novamente, que outorga da água à CEMIG é advinda da Agência Nacional de Águas (ANA) e não do Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM), órgão Estadual.? (fl.340, Doc. 3).

Em contrarrazões (fls. 364/374, Doc. 3), a parte recorrida sustenta, preliminarmente, inadmissibilidade do recurso por ausência de repercussão geral da matéria debatida nos autos; ausência de prequestionamento dos dispositivos constitucionais indicados pelo recorrente nas instâncias de origem; incidência da Súmula 279/STF, considerando que o acolhimento da pretensão recursal demandaria revisão de fatos e provas; e estar o acórdão recorrido fundamentado em legislação local. Quanto ao mérito, alega inexistência de violação aos dispositivos constitucionais apontados.

Devidamente admitido pelo Juízo de origem (fls. 381/383, Doc. 3), os autos foram remetidos a esta SUPREMA CORTE após decisão do Superior Tribunal de Justiça que conheceu do agravo e negou seguimento ao Recurso Especial interposto simultaneamente com o presente Recurso Extraordinário (fls. 429/431, Doc. 3).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a existência de repercussão geral da matéria tratada nos autos, em julgamento datado de 9 de outubro de 2014, de acordo com o voto do ilustre relator, Ministro MARCO AURÉLIO, fixando o Tema 774, em acórdão assim ementado (fl. 1, Doc. 7):

?POLÍTICA PÚBLICA ? MEIO AMBIENTE ? SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA ? APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DOS CURSOS DE ÁGUA ? LEI Nº 12.503, DE 1997, DO ESTADO DE MINAS GERAIS ? COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ? ARTIGOS 21, INCISO XII, ALÍNEA "B", E 22, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA DA REPÚBLICA ? RECURSO EXTRAORDINÁRIO ? REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da constitucionalidade, sob o ângulo da competência legislativa ? se privativa da União, prevista no inciso IV do artigo 22 da Carta Federal, ou a concorrente, versado o meio ambiente, estabelecida no artigo 23, inciso VI, da Constituição ?, de norma estadual mediante a qual foi adotada política pública dirigida a compelir concessionária de geração de energia elétrica a promover investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos.?(Tribunal Pleno ? meio eletrônico, DJe de 09/02/2015)

Reconhecida a repercussão geral da matéria tratada nos autos, a União requereu sua admissão na condição de amicus curiae (Doc. 14), o que foi devidamente deferido pelo ilustre Ministro Relator (Doc. 16). Por oportuno, veja-se a ementa do requerimento apresentado pela Advocacia-Geral da União (fl. 1, Doc. 14):

?Repercussão geral. Legitimidade. Lei 12.503/1997. do Estado de Minas Gerais, que cria encargo extraordinário para as concessionárias de energia elétrica, a pretexto de proteger e preservar os recursos naturais das bacias hidrográficas. Possibilidade de ingresso da União no feito. Necessidade de remessa de elementos informativos úteis ao julgamento. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica e definir os termos da exploração do serviço, inclusive sob regime de concessão (CF, arts. 21, XII, b; 22, IV e 175). Não observância da competência da União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (CF, art. 21, XIX), bem assim dos limites da competência concorrente para legislar sobre conservação e proteção do meio ambiente (CF, art. 24. VI). Tutela do meio ambiente. Inexistência de vácuo legislativo ou cenário de menor ou inferior proteção ambiental em decorrência da declaração de inconstitucionalidade da legislação mineira. Legislação federal aplicável.?

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento do recurso ou por seu desprovimento, em parecer que recebeu a seguinte ementa (fl. 1, Doc. 29):

?RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. OBRIGATORIEDADE DE INVESTIMENTO NA PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. LEI ESTADUAL 12.503/1997. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 22, IV, DA CF/88. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Não é possível analisar a alegada ofensa ao art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, pois a questão constitucional não foi devidamente prequestionada, razão pela qual incide

a Súmula 282 do STF. 2. É constitucional lei estadual que institui medida de compensação ambiental destinada a preservar e proteger as bacias hidrográficas do Estado. 3. Possuem natureza jurídica diversa os recursos pagos a título de compensação financeira (Lei nº 9.433/97) e os valores dispendidos a título de compensação ambiental (Lei Estadual nº 12.503/97), de modo que o cumprimento de uma dessas obrigações não exime a empresa concessionária de geração de energia elétrica do adimplemento da outra. 4. Parecer pelo não conhecimento ou, se conhecido, pelo desprovimento do recurso extraordinário.?

É o que cumpria relatar.

Senhor Presidente, temos para análise o tema 774 da repercussão geral, em que se discute a competência legislativa para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos, com recursos de parcela da receita operacional auferida, destinados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos em que ocorrer a exploração: se privativa da União, conforme disposto no art. 22, IV, da Constituição Federal; ou se concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, de acordo com o art. 24, VI da Carta Magna.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais que versam sobre a matéria:

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;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Diante de tais dispositivos, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 dá tratamento especial ao tema dos recursos hídricos e energéticos, o qual deve ser analisado valendo-se dos métodos e princípios hermenêuticos constitucionais, mais precisamente, o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse Federativo e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo.

Agora, veja-se a norma estadual questionada, com os termos vigentes ao tempo da propositura da ação civil pública:

Art. 1º _ Fica instituído o Programa Estadual de Conservação da Água, com o objetivo de proteger e preservar os recursos naturais das bacias hidrográficas sujeitas a exploração com a finalidade de abastecimento público ou de geração de energia elétrica.

Art. 2º - Para a consecução dos objetivos previstos nesta lei, as empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica, públicas e privadas, ficam obrigadas a investir, na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração, o equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional ali apurada no exercício anterior ao do investimento.

Parágrafo único - Do montante de recursos financeiros a ser aplicado na recuperação ambiental, no mínimo 1/3 (um terço) será destinado à reconstituição da vegetação ciliar ao longo dos cursos de água, nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas.

Art. 3º - O descumprimento do disposto nesta lei sujeita o infrator às penalidades previstas nos arts. 26 e 27 da Lei nº 11.504, de 20 de junho de 1994.

Art. 4º - O Poder Executivo indicará o órgão ou a entidade responsável pela fiscalização do cumprimento do disposto nesta lei.

Art. 5º - A empresa concessionária de serviço de abastecimento de água e de energia elétrica na data de publicação desta lei disporá de 180 (cento e oitenta) dias para realizar as adaptações necessárias ao seu cumprimento.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Senhor Presidente, a respeito da divisão de competências legislativas entre os entes da Federação, assim me manifestei recentemente no julgamento da ADI 5.774/MG, em voto acolhido por unanimidade no Plenário desta SUPREMA CORTE:

“O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). Dicionário de política. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. The general principles of constitutional law in the United States of America. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. To the best of my ability: the presidency the constitution. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da mais maravilhosa obra jamais concebida, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (The Federalist papers, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (Teoria de la constitución. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação.

A própria Constituição Federal, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no art. 22 da CF.?

Embora trate de matéria diversa da debatida nos autos, o entendimento consolidado no referido julgado evidencia que prevalece a competência privativa da União nas situações expressamente previstas na Constituição Federal em detrimento de competência comum ou concorrente de outros entes da federação.

Neste sentido, já destaquei que a Constituição Federal prevê, nos incisos do art. 22, as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições (Direito Constitucional. 34ª Ed., São Paulo: Atlas, 2018 ? p. 442).

Pois bem, Senhor Presidente, no exercício de sua competência legislativa prevista nos dispositivos constitucionais citados alhures, a União editou as seguintes leis que tratam da matéria ora posta em debate: Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que instituiu para os Estados, Distrito Federal e Municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de recursos hídricos; Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei 7.990/89; e Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A propósito, vejamos o que dispõe a Lei 9.433/97 a respeito da cobranças pelo uso dos recursos hídricos:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

[...]

Diante dos citados dispositivos legais, verifica-se que a União, no exercício de sua competência constitucionalmente estabelecida, já regulamentou a cobrança de valores pelo usos de recursos hídricos sujeitos à outorga do Poder Público, conforme oportunamente ressaltado pela Advocacia-Geral da União no requerimento de intervenção como amicus curiae (fls. 9/10, Doc. 14).

Feitas essas observações, passo à análise do caso em apreço.

Entendo que assiste razão à parte recorrente.

O Tribunal de origem manteve sentença que julgou procedente ação civil pública a fim de compelir à COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS S.A -CEMIG ao cumprimento da obrigação prevista na Lei Estadual 12.503/97, considerando que a constitucionalidade da referida lei foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. A

propósito, veja-se a ementa do acórdão que reconheceu a constitucionalidade da referida norma estadual (fls. 293/294, Doc. 3):

?INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI ESTADUAL Nº 12.503/1997. PROGRAMA ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO DE ÁGUA. PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS SUJEITAS À EXPLORAÇÃO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE ABASTECIMENTO. OBRIGATORIEDADE DE INVESTIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. INCIDENTE REJEITADO.

1. Inexistente quaisquer vícios formais de inconstitucionalidade na Lei Estadual nº 12.503, de 1997, diante da competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre proteção do meio ambiente.

2. O meio ambiente sadio é direito de todos e patrimônio da humanidade, nos termos do art. 225 da Constituição da República.

3. A aplicação do investimento para proteção e preservação ambiental da bacia hidrográfica de que trata a Lei Estadual nº 12.503, de 1997, encontra respaldo no princípio do poluidor-pagador que também rege o direito ambiental, o que afasta a intervenção no domínio econômico.

4. É constitucional a lei que institui o programa estadual de conservação de água e prevê a obrigatoriedade, pelas concessionárias de serviços de estabelecimento de água e de geração de energia elétrica, do investimento na proteção e preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração e na base de 0,5% do valor da receita operacional.

5. Arguição de inconstitucionalidade conhecida e rejeitada, declarada a constitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 12.503, de 30.05.1997. (processo nº1.0016.07.068703-9/002, Rel. Des. CAETANO LEVI LOPES, DJe: 08/10/2010 ? destaquei)?

Verifica-se, portanto, que, a pretexto de criar norma de proteção ao meio ambiente, a referida Lei Estadual, em seu artigo 2º, de fato, estabeleceu percentual mínimo de investimento incidente sobre o valor total da receita operacional de empresas concessionárias de serviço de abastecimento de água e de geração de energia elétrica.

Ao impor tal norma, o Estado de Minas Gerais usurpou a competência legislativa da União prevista no art. 22, IV, da Carta Magna, sem que

haja delegação específica por meio de lei complementar conforme disposto no parágrafo único do referido dispositivo constitucional.

Entendo que a Lei Estadual ora impugnada não veicula mera norma de proteção ao meio ambiente; antes, contudo, trata-se de legislação que cria obrigação de fazer às concessionárias de serviços públicos (de abastecimento de água e de geração de energia elétrica) cuja competência administrativa foi reservada pela Constituição Federal à União, conforme art. 21, XII, ?b?, e XIX.

Não se cuida da competência concorrente prevista no art. 24, VI, da Constituição Federal, para legislar sobre a proteção do meio ambiente conforme julgado pelo Tribunal de origem.

Veja-se, Senhor Presidente, que a Lei 12.503/97 do Estado de Minas Gerais, além de criar obrigação às concessionárias de serviços públicos, estabelecer os critérios de sua aplicação e eventuais penalidades em caso de descumprimento, não traz quaisquer outras disposições a respeito da proteção ao meio ambiente.

O objetivo da referida Lei é tão somente a criação de ônus direto sobre o faturamento das empresas concessionárias a ser investido na proteção ao meio ambiente local.

Deste modo, entendo que assiste razão à parte recorrente no sentido de que somente seria possível ao Estado legislar sobre proteção ambiental, concorrentemente com a União, respeitadas as normas gerais estabelecidas pelo ente Federal, caso utilizasse como fonte de custeio para os investimentos valores referentes à receita do próprio Estado ou verbas federais repassadas pela União, de modo que, ao taxar diretamente as concessionárias de serviço público de abastecimento de água e geração de energia elétrica, com base na receita operacional das empresas, acabou por legislar sobre a matéria, invadindo, assim, a competência legislativa e administrativa da União.

Por fim, reitero que, por diversas vezes, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em seus julgados, tem reconhecido a prevalência da competência privativa da União. A propósito, vejamos os seguintes precedentes:

?CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 20.805/2013 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE APTIDÃO FÍSICA, MENTAL E DE AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE FABRICANTES DE PLACAS E TARJETAS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. CRITÉRIO

DEMOGRÁFICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ART. 22, XI, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. REQUERIMENTO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS REJEITADO.

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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

3. A norma impugnada, ao limitar o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, bem como de fabricantes de placas e tarjetas, a um critério demográfico (proporção de um estabelecimento para cada quarenta mil eleitores), invadiu a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

4. Ação Direta julgada procedente. Inexistência dos requisitos necessários à modulação de efeitos.? (ADI 577, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 03/10/2019)

?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 4925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/03/2015)

?AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE TAXA PELO USO DE ÁREAS DOS MUNICÍPIOS POR CONCESSIONÁRIAS PRESTADORAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I ? A Constituição Federal definiu a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, bem assim a exclusividade para explorar os serviços e instalações de energia elétrica (CF, art. 21, IV e XII, b). II ? Legislação municipal. Instituição de taxa pelo uso de áreas dos municípios por concessionárias prestadoras do serviço público de fornecimento de energia elétrica. Invasão de competência reservada à União Federal. Inconstitucionalidade da taxa. Precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal [RE (Edcl) 581.947/RO, Rel. Min. Luiz Fux]. III ? Agravo regimental a que se nega provimento.? (RE 640.286-AGR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 21/0/2014)

?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 3661, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/05/2011)

?AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO 'ELETRICIDADE' DO ART. 1º DA LEI FLUMINENSE N. 4.901/2006. FIXA A OBRIGAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DE INSTALAR MEDIDORES DE CONSUMO DE ENERGIA NA PARTE INTERNA DA PROPRIEDADE ONDE SE REALIZA O CONSUMO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA. AFRONTA AOS ARTS. 1º, CAPUT, 5º, INC. XXXVI, 21, INC. XII, ALÍNEA B, 22, INC. IV, 37, INC. XXI E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.? (ADI 3905, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/05/2011)

Por todo exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para julgar improcedente a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, tendo em vista a inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.503/1997 do Estado de Minas Gerais.

Por fim, proponho a seguinte tese para o Tema 774 da repercussão geral:

Compete privativamente à União legislar sobre a adoção de política pública dirigida a compelir concessionária de energia elétrica a promover investimentos, com recursos de parcela da receita operacional auferida, voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais hídricos em que ocorrer a exploração, conforme disposto nos art. 21, incisos XII, XIII, e XIX; e art. 22, inciso IV, da Constituição Federal.

É o voto.

"PLENÁRIO VIRTUAL - MINUTA DE VOTO - 07/05/2020 17:43:04"