

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Preliminarmente, assento a plena cognoscibilidade da presente ação direta.

O Governador do Distrito Federal detém legitimidade ativa para a propositura da ação direta, nos termos do artigo 103, inciso V, da Constituição da República. Tenho como inequívoca, além disso, a presença da pertinência temática, vez que, consoante preceitua o artigo 102, I, "a", da Constituição Federal, impugna-se ato normativo distrital (Lei 4.632, de 23 de agosto de 2011, do Distrito Federal).

No mérito, é improcedente a ação direta.

O cerne da presente controvérsia, não é inédito para a apreciação desta Suprema Corte, mais uma vez exigindo análise sobre o conteúdo de legislação distrital, com a finalidade de definir se tal conteúdo invoca competência privativa da União ou se está no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A Lei 4.632/2011 do Distrito Federal, objeto da presente ação, versa sobre a suspensão do fornecimento de serviços públicos, nos casos em que menciona, por falta de pagamento de tarifas. Eis o teor da norma:

Art. 1º A suspensão do fornecimento dos serviços de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet, por falta de pagamento das tarifas, somente poderá ocorrer mediante prévia comunicação da empresa prestadora do serviço público ao usuário.

§ 1º A comunicação de inadimplência de que trata o caput dará prazo de 30 (trinta) dias, a partir da ciência exarada pelo consumidor, para regularização do pagamento da tarifa sem a qual, depois de transcorrido o prazo, se efetivará a suspensão.

§ 2º O fornecimento de água e energia elétrica só poderá ser suspenso quando houver atraso igual ou superior a 60 (sessenta) dias no pagamento da fatura.

Art. 2º Fica proibida às concessionárias de serviços públicos a suspensão do fornecimento de água e energia elétrica, por falta de pagamento, em sextas-feiras, sábados, domingos, feriados e no último dia útil que anteceder a feriados.

Art. 3º No caso de suspensão indevida do fornecimento de energia elétrica, a concessionária prestadora do serviço público será multada em R\$ 5.325,00 (cinco mil, trezentos e vinte e cinco reais) e obrigada a executar a religação em, no máximo, 4 (quatro) horas.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

A norma distrital impugnada, ao contrário do que afirma a parte autora, regula a prestação de serviços, estatuidando obrigações e responsabilidades no contexto da regulação das relações de consumo, sendo, portanto, matéria inserida no âmbito de competência concorrente, nos termos do art. 24, V e VIII, da Constituição da República, que assim dispõe:

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

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Resta nítido, portanto, como primeira premissa aqui posta, que se trata de legislação regulamentadora de relações de consumo, porquanto mesmo diante de uma análise menos verticalizada, em termos de compreensão hermenêutica, já é possível chegar à conclusão de que se consubstancia em norma concretizadora da proteção ao consumidor- usuário dos serviços de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet.

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos fundamentais.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

Tal centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

Conquanto seja a União competente privativamente para explorar os serviços de água, energia e telecomunicações, é preciso reconhecer que aos Estados e ao Distrito Federal é dada a competência para legislar sobre relações de consumo em geral.

E, nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro.

No âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das

preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Nesse contexto, é necessário avançar o modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal

claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito local, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente menor.

A clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Assim sendo, partindo da premissa de que a norma que gera obrigação às empresas prestadoras de serviços públicos de comunicar previamente a inadimplência ao usuário para que possa ocorrer eventual suspensão do fornecimento dos serviços de energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel e internet, bem como a proibição de que a suspensão ocorra nas sextas-feiras, sábados, domingos, feriados e no último dia útil que anteceder a feriados, insere-se no âmbito do direito do consumidor, entendendo caracterizada a competência concorrente fixada no art. 24, V e VIII, da Constituição Federal, para compreender a legislação local protetiva, ora questionada, como densificação da proteção das relações de consumo do próprio usuário-consumidor.

Sendo concorrente, no entanto, deve-se ainda perquirir sobre a existência de norma federal sobre a matéria, a fim de verificar a abrangência da competência estadual/distrital (CRFB, art. 24, §§3º e 4º).

No caso, a União, ao concretizar sua competência constitucional, editou norma uniformizadora da matéria, a Resolução ANEEL n. 414/2010, ao dispor sobre a suspensão do fornecimento de energia por inadimplemento do consumidor, prevê (g.n.):

Art. 172. A suspensão por inadimplemento, precedida da notificação prevista no art. 173, ocorre pelo:

§ 5º A distribuidora deve adotar o horário de 8h as 18h, **em dias úteis**, para a execução da suspensão do fornecimento da unidade consumidora, **sendo vedada às sextas-feiras e nas vésperas de feriado**. (Redação dada pela REN ANEEL 891, de 21.07.2020)

Art. 173. Para a notificação de suspensão do fornecimento à unidade consumidora, prevista na seção III deste Capítulo, a distribuidora deve observar as seguintes condições:

I – a notificação **seja escrita, específica e com entrega comprovada** ou, alternativamente, impressa em destaque na fatura, com **antecedência mínima de** : (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

- a) 3 (três) dias, por razões de ordem técnica ou de segurança; ou
- b) 15 (quinze) dias, nos casos de inadimplemento**

A rigor, como se vê, não há contrariedade normativa, a legislação distrital, para além dos deveres administrativos, explicita deveres da relação de consumo, sendo a legislação local mais protetiva no tocante ao prazo da notificação ao prever a entrega com 30 dias de antecedência, enquanto a norma federal prevê 15 dias mínimos.

Inexiste, portanto, extrapolação do espaço legislativo ocupado de forma suplementar pelo ente distrital, de acordo com a autorização dada pela Constituição da República (art. 24, §2º).

Acrescente-se que a defesa do consumidor é princípio orientador da ordem econômica (art. 170, V, da CRFB). Significa que aquele que anseia explorar atividade econômica e, portanto, figurar como agente econômico no mercado de consumo, deve zelar pela proteção do consumidor.

A competência legislativa da União, no que tange as relações de consumo, não exclui a competência suplementar dos Estados, a qual lhes confere a capacidade de legislar sobre tudo o que não for generalidades. Foi no intuito de conferir especificidade a norma da União e ao dever constitucional de proteção ao consumidor que o Distrito Federal promulgou a norma ora impugnada.

De qualquer aspecto, os dispositivos normativos constantes na Lei 4.632 /2011, do Distrito Federal, são consentâneos com a ordem jurídica vigente e com a Constituição da República.

Ante o exposto, afastando as ofensas formais apontadas pela inicial, é constitucional o diploma impugnado, razão pela qual deve-se julgar improcedente o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/02/2021 00:00