

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.866 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S) : ABRADÉE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB
ENERGIA ELETRICA
ADV.(A/S) : DECIO FLAVIO GONCALVES TORRES FREIRE
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): De início, anoto que a presente Ação Direta atende aos requisitos legais de admissibilidade, porque foi promovida por entidade constitucionalmente legitimada (CF, art. 103, IX). Presente também a pertinência temática, uma vez que a Requerente atua em defesa de um setor econômico específico – integrado por concessionárias de distribuição de energia elétrica – e diretamente atingido pelo novo ônus indenizatório imposto pela lei estadual impugnada, o que justifica a deflagração do controle concentrado perante o STF.

Quanto ao mérito, afirma a Associação Requerente que a Lei 16.329/2025, do Estado do Rio Grande do Sul, teria violado os preceitos constitucionais que confiaram privativamente à União competência para legislar sobre energia (art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, da Constituição Federal). Aduz que a norma impugnada ofende o art. 37, XXI e § 6º, bem como o art. 175, parágrafo único, inciso III, ambos da CF/88, na medida em que as associadas da Requerente passaram a suportar custos não previstos quando do cálculo das tarifas a serem praticadas na prestação do serviço público concedido. Além disso, reporta que a norma vulnera os elementos essenciais da responsabilidade civil, transformando a concessionária em uma espécie de “garantidor universal de qualquer infortúnio”, em contrariedade ao disposto especificamente na Resolução Normativa n. 1.000/2021 da ANEEL, que regulamenta a matéria tratada na lei estadual impugnada.

ADI 7866 / RS

Como se sabe, o legislador constituinte reservou ao ente central as atribuições administrativas de explorar, seja de modo direto, seja mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, 'b', CF) e, guardando coerência com tal previsão, atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre energia (art. 22, IV, CF).

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;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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

Haveria nesta confluência um encontro absolutamente congruente entre uma função administrativa do Estado (*policy execution*) e uma instância deliberativa anterior (*policy determination*) que cabe àquela instrumentalizar (LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1965).

Por sua vez, no título referente à ordem econômica e financeira, ao estipular uma matriz mínima para a concessão e a permissão de serviços públicos, o art. 175 da Constituição Federal reclama a edição de lei federal para disciplinar e pormenorizar diversos aspectos da delegação, tais como o regime jurídico a ser aplicado às empresas, os direitos dos usuários e a política tarifária.

Neste contexto, a turbação de competências essencialmente federais,

ADI 7866 / RS

sejam elas administrativas, sejam elas legiferantes, há de ser repelida de pronto, tanto quando usurpadas por estados-membros quanto ao serem invadidas pelo legislador municipal. Nesse sentido:

“18. A outorga à União da responsabilidade pela exploração do serviço público de fornecimento de energia elétrica compreende a competência para legislar sobre a matéria e a capacidade de delegar a execução a colaboradores. O ente federal detém a prerrogativa de definir, em legislação própria, as condições pelas quais haverá de ser prestado o serviço, estabelecendo regime jurídico de concessão ou permissão insuscetível de modificação pelo legislador estadual ou municipal” (ADPF 452, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, Dje de 14/5/2020).

Esse entendimento é amparado por farta jurisprudência desta SUPREMA CORTE: ADI 6190, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 6/10/2020; ADI 5960, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 6/10/2020; ADI 5877, Redator do Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 5/5/2021; ADI 7722, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, DJe 23/4/2025; ADI 4676, Redator do Acórdão Min. FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, DJe 16/10/2024.

Na hipótese dos autos, a lei gaúcha instituiu mecanismos de indenização e fiscalização sobre o setor de energia elétrica que detêm o nítido potencial de conflitar com o regramento previsto em âmbito federal.

O diploma legal local cria um mecanismo de reparação financeira obrigatória para todo consumidor que sofra interrupção de energia no Estado do Rio Grande do Sul (art. 1º), define a abrangência da interrupção (art. 2º), estabelece faixas de tempo e percentuais de indenização baseados na média de consumo do usuário (art. 3º), obriga a concessionária a creditar o valor na conta seguinte à interrupção, sem necessidade de pedido do consumidor (art. 4º), define que a indenização

ADI 7866 / RS

não exclui outras formas de reparação previstas em lei (art. 5º) e atribui à agência estadual a competência para fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar sanções (art. 6º), entre outras nuances normativas.

Ocorre que incumbe ao poder concedente, ou seja, à União *“regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação”* (art. 29, I, Lei 8.987/1995), fazendo *“cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão”* (art. 29, VI, Lei 8.987/1995).

Nesta perspectiva, cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), na condição de *longa manus* regulatório do poder federal, *“implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica [...] expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei”* (art. 3º, I, Lei 9.427/1996). Ao encarnar o poder normativo próprio das agências reguladoras, a ANEEL expedirá atos normativos aos quais devem se submeter os entes federados: *“na execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, a unidade federativa observará as pertinentes normas legais e regulamentares federais”* (art. 21, Lei 9.427/1996). Veda-se, assim, *“à unidade federativa conveniada exigir de concessionária ou permissionária sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não exigida ou que resulte em encargo distinto do exigido de empresas congêneres, sem prévia autorização da ANEEL”* (art. 21, § 2º, Lei 9.427/1996).

Nota-se que não há espaço de conformação em âmbito estadual para que o ente local discipline a concessão de energia elétrica de modo a criar um arcabouço obrigacional estranho aos ditames postos pela agência federal.

Há, a título de ilustração, marco regulatório já existente sobre a matéria de interrupções de energia e compensações aos consumidores - Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021.

A lei questionada extrapola o campo de competência do ente federativo estadual, dispondo de forma evidentemente conflitante com a regulação da agência reguladora federal - ANEEL.

ADI 7866 / RS

A título de exemplo, a Lei n. 16.329/2025, do Estado do Rio Grande do Sul dispõe de prazo indenizatório mais exíguo (art. 4º) em comparação com o disposto no art. 441, §1º, da Res. N. 1.000/2021 da ANEEL. Também prevê (art. 3º) metodologias de cálculo distintas das fixadas pela agência reguladora (art. 441 da Res. N. 1.000/2021 da ANEEL). Além disso, confere atribuição à agência estadual - AGERGS a fiscalização e aplicação de sanções pelo descumprimento da norma (art. 6º), destoando da autoridade da ANEEL, fixada, entre outros dispositivos, pelos arts. 1º e 448 da mencionada Resolução. A respeito dessa última questão, a Advocacia-Geral da União assim se manifestou (eDoc. 26):

47. A tentativa do ente estadual de instituir uma fiscalização paralela sobre o mesmo serviço por meio da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (AGERGS) estabelece um cenário de conflito de competências e de dualidade regulatória. Concessionárias de energia elétrica, que já se reportam e são fiscalizadas pela ANEEL quanto a compensação decorrente de suspensão do serviço, seriam compelidas a um segundo órgão regulador estadual para as mesmas questões. Essa duplicidade compromete a eficiência da fiscalização, ao criar possíveis divergências de interpretação normativa e de procedimentos.

A existência de regimes paralelos e conflitantes de indenização, além de suscitar insegurança jurídica e dualidade regulatória, que dificulta a operação das concessionárias, é incompatível com a Constituição.

Não bastasse, sobressaem da legislação impugnada patentes riscos para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em geral, impactados pelo ônus financeiro novo e extraordinário que sequer foi precificado nos editais de licitações ou contratos de concessão. A desestabilização da equação econômica do setor viola a manutenção das condições efetivas da proposta em processos de licitação, garantia que é

insculpida no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Nesse contexto, esta SUPREMA CORTE já enfatizou que é igualmente por meio de legislação da pessoa política concedente que haverão de ser definidos os termos da relação jurídica entre usuários e concessionárias de serviço público (art. 175, caput e II, da CF), que são distintos dos termos da relação de consumo, razão pela qual não podem os Estados-Membros se valer da competência concorrente do art. 24, V, da CF para criar regras que interfiram no equilíbrio contratual entre o poder federal e as concessionárias a ele vinculadas. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES (CF, ART. 21, XI, E 22, IV). LEI Nº 1.336/09 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (CF, art. 21, XI, e 22, IV).

2. A Lei nº 1.336/09 do Estado do Amapá, ao proibir a cobrança de tarifa de assinatura básica nos serviços de telefonia fixa e móvel, incorreu em inconstitucionalidade formal,

porquanto necessariamente inserida a fixação da “política tarifária” no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade.

3. Inexiste, in casu, suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art. 175, parágrafo único, III, da CF, descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários” prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4478, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 30/11/2011)”

Nesse mesmo sentido, o parecer do Procurador-Geral da República bem ressalta o entendimento da CORTE:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de ser inconstitucional lei estadual que, a pretexto de disciplinar matéria relacionada a consumo ou de responsabilidade a dano a consumidor, preveja comandos direcionados às empresas prestadoras de serviço de energia elétrica, com o estabelecimento de direitos a usuários e obrigações a concessionárias, por invadir a competência da União para disciplinar a matéria e por avançar nas relações contratuais entre o poder concedente e as entidades

delegatárias do referido serviço público. Nesse sentido:

– A competência da União (...) no domínio do setor energético reveste-se de caráter exauriente (CF, art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, e art. 175).

– A jurisprudência plenária do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade de diplomas legislativos de Estados-membros que, a pretexto de exercerem a sua competência suplementar em matéria de “consumo” (CF, art. 24, V) ou de “responsabilidade por dano (...) ao consumidor” (CF, art. 24, VIII), editam normas estaduais dirigidas às empresas prestadoras de serviços de energia elétrica, dispondo sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias, usurpando, em consequência, a competência privativa outorgada à União Federal em tema de organização do setor energético (CF, art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, e art. 175) e intervindo, indevidamente, no âmbito das relações contratuais entre o poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos. Precedentes.

Os Estados não podem interferir nas relações jurídico contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União ou o Município) e as empresas concessionárias, nem dispõem de competência constitucional para modificar ou alterar as condições que, previstas na licitação prévia ao ajuste, estão formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – al. ‘b’ do inc. XII do art. 21 da Constituição) e pelo Município (fornecimento de água – inc. I e V do art. 30 da Constituição)”

Nesta SUPREMA CORTE, é pacífica a jurisprudência que rechaça a

ADI 7866 / RS

usurpação da competência da União quanto a tal temática, conforme se verifica em inúmeros precedentes (ADI 7.225, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 17/3/2023; ADI 5.927, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/2023; ADI 6.190, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/2020; ADI 5.610, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 20/11/2019), entre os quais destaco o que se segue:

“Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Taxa municipal de Fiscalização do funcionamento de postes de transmissão de energia. Impossibilidade. VIOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Necessidade de observância das competências da União, como aquelas para legislar privativamente sobre energia, bem como fiscalizar os serviços de energia e editar suas normas gerais.

1. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei Federal n. 9.427/96, que, de forma nítida, proíbe à unidade federativa conveniada exigir de concessionária ou permissionária sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não exigida ou que resulte em encargo distinto do exigido de empresas congêneres, sem prévia autorização da ANEEL. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (*presumption against preemption*) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (*clear statement rule*).

2. Não cabe confundir as competências da União para legislar sobre transmissão de energia, editar normas gerais sobre transmissão de energia e fiscalizar tais serviços com as competências dos municípios para editar leis sobre outros assuntos de interesse local.

3. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, VI, da Lei Complementar Municipal n. 21/2002, do Município de Santo

ADI 7866 / RS

Amaro da Imperatriz/SC.

4. Modulação dos efeitos para que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito. Ficam ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental procedente”.

(ADPF 512, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 28/6/2023).

Desse modo, consideradas as competências administrativas e legiferantes delineadas pela Constituição Federal, bem assim a legislação federal em referência, constato a extrapolação da competência estadual para legislar sobre a matéria.

Diante do exposto, conheço da Ação Direta e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 16.329/2025, do Estado do Rio Grande do Sul.

É o voto.