

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, contra o art. 3º, parágrafo único, da Lei Estadual n. 18.309, de 03 de agosto de 2009, do Estado de Minas Gerais, que veda a inscrição do nome do usuário dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em cadastro de proteção ao crédito quando inadimplente.

Preliminarmente, confirmo a legitimidade da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - AESBE, entidade de classe de âmbito nacional, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999).

A caracterização da pertinência temática entre a atividade das autoras e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto nos arts. 1º e 3º do estatuto social da AESBE, que lhe comina defender os interesses das empresas estaduais de saneamento. (eDOC 6)

Conheço, portanto, da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

O dispositivo impugnado, em breve síntese, impede que prestadores de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário inscrevam usuários inadimplentes em cadastro de proteção ao crédito.

Inicialmente, reconheço que é da União a competência para editar normas gerais sobre proteção ao consumidor.

No exercício dessa competência, a União editou a Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que em seus artigos 43 e 44 regulamenta os bancos de dados e cadastros de consumidores:

“Art. 43 O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não

podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicita por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

§ 6º Todas as informações de que trata o caput deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor.

Art. 44. Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor.

§ 1º É facultado o acesso às informações lá constantes para orientação e consulta por qualquer interessado.

§ 2º Aplicam-se a este artigo, no que couber, as mesmas regras enunciadas no artigo anterior e as do parágrafo único do art. 22 deste código”.

As normas gerais sobre consumo, portanto, não preveem qualquer restrição quanto aos tipos de débitos que possam ser inscritos nos bancos de dados e cadastros de consumidores.

Ou seja, pelas normas gerais do Código de Defesa do Consumidor, só não poderão ser inscritos os devedores com dívidas prescritas ou informações referentes a período de cinco anos.

Nesse sentido, inclusive, registro trecho do julgamento da ADI 3.623, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.335/2004:

“(…) Assim, não é razoável conceber que uma lei do Distrito Federal, ou de qualquer outro ente federativo, possa estabelecer

restrições quanto aos débitos que não podem ser inscritos em banco de dados ou cadastro de consumidores, criando 'privilégios' ou situações não isonômicas em determinada região.

Imagine-se, por exemplo, uma lei de determinada unidade da Federação que estabelecesse que as dívidas provenientes de cheques sem provisão de fundos não pudessem ser inscritas em tais bancos de dados. Por certo, isso causaria uma diferenciação injustificada em relação aos demais consumidores residentes nos outros entes federados, além, claro, de invadir competência própria da União para legislar sobre a matéria.

Nessa esteira e conforme o que dispõe o art. 24 da Carta Maior, é atribuição da União legislar sobre normas gerais acerca da proteção ao consumidor. O poder suplementar dos demais entes da federação apenas pormenorizam a questão, complementando-a, mas jamais alterando-a em sua essência ou mesmo estabelecendo regras incompatíveis com a norma geral.(...)” (ADI 3.623, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2019)

Ademais, cabe lembrar que não compete aos Estados legislar sobre concessão de serviço público, nos termos do art. 175, parágrafo único, II, da CF. Esta Corte já apartou claramente as duas áreas, como se depreende do seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 10.513/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE APRESENTAREM MENSAGEM INFORMATIVA QUANDO OS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS REALIZAREM LIGAÇÕES PARA NÚMEROS DE OUTRAS OPERADORAS. ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR. ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal) é violada quando lei estadual institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários. 2. A competência

concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União para disciplinar o setor de telecomunicações. Precedentes. 3. As figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, por isso que este último, que observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal. (...) 5. Ação direta conhecida e julgada procedente”. (ADI 5.575, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 7.11.2018)

A competência para elaborar a lei de delegação do serviço público, que tratará dos direitos dos usuários, pertence, naturalmente, ao ente federado dele titular. Tal lei, porém, cobrirá apenas os aspectos específicos da delegação, pois cabe à lei nacional fixar as normas gerais de concessão e permissão de serviços públicos, realizada sempre mediante licitação, como o indica o entendimento conjunto do art. 22, XXVII, com o art. 175, *caput*, da Constituição da República.

Nesse sentido, Alexandre Santos de Aragão bem explica que, “ *apesar [das] peculiaridades inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos (políticas tarifárias, jus variandi da Administração Pública etc.), a aplicação do CDC aos serviços públicos não pode ser excluída, até porque há dispositivos legais expressos nesse sentido. Todavia, por outro lado, a aplicação do CDC não pode ser absoluta, devendo, ao contrário, ser realizada com extrema cautela, sob pena de desnaturar a atividade como serviço público, privilegiando os interesses de consumidores individualmente considerados, e postergando os seus objetivos maiores de solidariedade social .”* (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 525)

Tem razão, assim, o Procurador-Geral da República, que, em seu parecer, concluiu que “ *é possível afirmar que a Lei estadual 18.309/2009 está inquinada de vício de constitucionalidade formal, seja por dispor sobre norma geral em matéria consumerista sem peculiaridades que justifiquem o tratamento diferenciado pelo Estado de Minas Gerais, seja por fazê-lo no que se refere à prestação de serviço público .”*

Assim, o ato impugnado, ao estabelecer o direito de o usuário do serviço público residente no Estado de Minas Gerais não ser inscrito em

cadastro de devedores, viola a competência da União para editar normas gerais de proteção ao consumidor e de concessão de serviços públicos, além de gerar discriminação injustificada entre usuários.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e a julgo procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, parágrafo único, da Lei Estadual n. 18.309, de 03 de agosto de 2009, do Estado de Minas Gerais.

Plenário Virtual - minuta de voto - 04/02/2020-00:00