

**SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 416 ALAGOAS**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **EQUATORIAL ALAGOAS DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A**  
**ADV.(A/S)** : **DECIO FLAVIO GONCALVES TORRES FREIRE**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DO AI Nº 0804753-38.2020.8.02.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**

**SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. DETERMINAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA A CONSUMIDORES INADIMPLENTES. DECISÃO QUE ULTRAPASSA A NORMATIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA DO SETOR. MATÉRIA JÁ ESPECIFICAMENTE NORMATIZADA PELA ANEEL. RISCO DE LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA E À ECONOMIA PÚBLICA. OCORRÊNCIA. MEDIDA LIMINAR CONFIRMADA. PEDIDO QUE SE JULGA PROCEDENTE.**

**DECISÃO:** Trata-se de suspensão de tutela provisória ajuizada pela Equatorial Alagoas Distribuidora de Energia S.A. contra decisão que deferiu parcialmente o pedido liminar na Ação Civil Pública nº 0708295-53.2020.8.02.0001, bem como contra decisão que ampliou os efeitos do provimento liminar, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0804753-

**STP 416 / AL**

38.2020.8.02.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, determinando que a requerente se abstinhasse de suspender o fornecimento de energia elétrica dos consumidores residenciais do Estado de Alagoas em razão de inadimplência, durante o período de suspensão das atividades decorrente da pandemia do Covid-19, condicionando eventual corte à tentativa de acordo, bem como ao transcurso de 30 dias após a frustração desse acordo.

A parte autora sustenta, em síntese, que as decisões objurgadas extrapolam os efeitos da Resolução Normativa nº 878/2020 da ANEEL - seja no tocante às restrições impostas às empresas concessionárias, seja quanto às unidades consumidoras alcançadas pela proibição de corte no fornecimento -, com risco de causar grave lesão à ordem e à economia, com “potencial de criar condições para o colapso do sistema”, tendo em vista o alto índice de inadimplência dos serviços elétricos, agravado no atual cenário de pandemia.

Em 29/6/2020, o então Presidente, Ministro Dias Toffoli, deferiu o pedido, “*para suspender a decisão liminar na Ação Civil Pública nº 0708295-53.2020.8.02.0001, bem como a decisão proferida no AI nº 0804753-38.2020.8.02.0000*”.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento da presente medida de contracautela.

É o relatório. **DECIDO.**

O incidente de contracautela, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, consiste em meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais que acarretem risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Em sede de análise preliminar, o conhecimento do incidente de contracautela demanda a satisfação **três** requisitos. O **primeiro** requisito, de natureza objetivo-processual, requer demonstração de que a decisão

**STP 416 / AL**

impugnada foi proferida por Tribunal. O **segundo** requisito, de natureza subjetivo-processual, analisa a legitimidade da parte requerente. O **terceiro** requisito, de natureza substantiva, demanda que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

*In casu*, esses três requisitos encontram-se comprovados. Com efeito, este incidente impugna decisão proferida em segundo grau, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Ademais, a parte requerente, a despeito de ser pessoa jurídica de direito privado, atua neste feito na defesa do interesse público. Nesse ponto, ressalto os precedentes deste Tribunal que admitem o manejo de suspensões por concessionárias de serviço público, desde que o objeto do incidente verse matéria de interesse público, tal como ocorre no presente caso, em que se discute a continuidade da prestação do serviço de distribuição de energia (Vide STA 782-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli (Presidente), DJe de 17/12/2019; STA 513-AgR-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente); e STA 778-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 13/06/2019). Por fim, a natureza da controvérsia da causa de origem é constitucional, porquanto atinente aos limites da interferência do Poder Judiciário no exercício da atribuição institucional da ANEEL de regulação do setor de energia elétrica, à luz dos art. 2º e 22, IV, ambos da Constituição Federal de 1988.

Em face dessas considerações, o presente incidente deve ser conhecido.

No **mérito**, a cognição do incidente de contracautela deve se limitar a um *juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo*, combinado com uma *análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública*. Não cabe, destarte, manifestação exaustiva quanto ao mérito do processo originário, o qual será oportunamente apreciado pelo Tribunal

**STP 416 / AL**

competente, na via recursal própria.

*In casu*, a controvérsia deriva de decisão judicial que determinou à concessionária requerente que se abstinhasse de suspender o fornecimento de energia elétrica em relação às faturas vencidas enquanto durarem os efeitos da pandemia do COVID-19, condicionando eventual corte à tentativa de acordo, bem como ao transcurso de 30 dias após a frustração desse acordo.

Sem prejuízo da análise de mérito mais aprofundada, a ser realizada na instância competente, verifico, num *juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo*, que a decisão judicial impugnada inovou no mundo jurídico, construindo para o caso concreto solução desamparada das normas de regência da matéria, em especial das normas decorrentes do exercício do poder regulamentar da ANEEL.

Com efeito, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre energia (CF/88, art. 22, IV), a União editou a Lei nº 9.427/1996, mediante a qual, entre outras providências, criou entidade com competência normativa e reguladora da aludida atividade econômica - a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O art. 3º desse diploma legal atribui à ANEEL competência para gerir os contratos de concessão e determinar o cumprimento de suas cláusulas (artigo 4º, XV, do Decreto federal 2.335/1997).

No atual contexto pandêmico, soma-se a essas normas a Lei federal 13.979/2020, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do CORONAVÍRUS (COVID-19). O art. 3º, §10, desse mesmo diploma, estabelece que quaisquer restrições que afetem os serviços públicos “*somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador*”. Verifique-se, ainda, a Resolução Normativa/ANEEL nº 878, 24 de março de 2020, norma específica para regular a situação de calamidade (Covid-19) para o setor de energia elétrica.

Nesse sentido, a decisão impugnada (e-Doc. 11), ao determinar que a requerente se abstinhasse de suspender o fornecimento de energia elétrica em relação às faturas vencidas no período da pandemia do Covid-19,

**STP 416 / AL**

desconsiderou todas as normas acima elencadas, as quais já disciplinam hipóteses específicas de contextos excepcionais como o atual.

Nesse ponto, ressalto que decisões judiciais não podem desconsiderar o papel institucional das agências reguladoras, a quem compete regular, por delegação legislativa e material da União, o serviço público de fornecimento de energia elétrica, dispondo sobre vedação à interrupção do serviço, modo de cobrança e pagamento dos débitos, dentre outras questões. Se assim agir, estará o Poder Judiciário substituindo-se aos gestores responsáveis pela elaboração de políticas públicas.

A referida quebra de juridicidade tangencia outro requisito para a concessão dos pedidos, qual seja, o *risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública* que a decisão impugnada possa causar.

Esse requisito veicula uma série de conceitos indeterminados, cujos preceito normativo primário e conteúdos jurídicos devem ser definidos concretamente, diante das circunstâncias que revela o caso apreciado. A título de exemplo, acerca do verbete *ordem pública*, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e o Ministro Gilmar Mendes assim asseveram:

*“Interpretando construtivamente e com largueza a ‘ordem pública’, o então Presidente do TFR (e posteriormente Ministro do STF) José Néri da Silveira explicitou que **nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral**, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. **Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos, cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna.**”* (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; e MENDES, Gilmar Mendes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 97, sem grifos no original).

**STP 416 / AL**

No caso em análise, nos termos em que foi prolatada, a decisão da origem, ao impor solução totalmente alheia à Resolução Normativa nº 878/2020 da ANEEL, não apenas usurpa a competência legislativa da União como também ocasiona lesão à ordem pública. Com efeito, a decisão enseja tratamento diferenciado às empresas de distribuição de energia elétrica, o que pode ocasionar, em último grau, eventual desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Outrossim, a intervenção do Poder Judiciário sobre a atividade de regulação do setor elétrico deve ser excepcional e com prudente autocontenção, sob pena de se invadirem a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos e das políticas públicas correlatas. Deve-se, ainda, sob um viés consequencialista, considerar os diversos interesses juridicamente protegidos a serem justapostos, bem como os incentivos e os desincentivos que a proclamada intervenção judicial enseja no comportamento dos agentes socio-econômicos. Afinal, cada decisão judicial causa impactos redistributivos e agregativos sobre direitos e bens materiais e imateriais, circunstância que não pode ser desconsiderada pelo Poder Judiciário quando da calibração de injunções sobre a atividade regulatória. Essa prudência decisória deve se redobrar em demandas relacionadas à epidemia de COVID-19, em relação as quais complica-se a previsão das consequências e dos riscos decisórios.

Nessa linha de entendimento, em diversos precedentes, esta Suprema Corte chamou atenção para os potenciais prejuízos do efeito multiplicador de intervenções judiciais idênticas. A título de exemplo, confira-se o seguinte precedente, *verbis*:

*“AGRAVO INTERNO NO SEGUNDO PEDIDO DE EXTENSÃO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE ADICIONAL DE ICMS SOBRE COMBUSTÍVEIS. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. EFEITO MULTIPLICADOR. MEDIDA CONCEDIDA. CONTROVÉRSIA SUBJACENTE ACERCA DO MÉRITO OBJETO DOS AUTOS ORIGINÁRIOS.*

**STP 416 / AL**

*INVIABILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

*1. A suspensão de segurança destina-se a tutelar a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas, quando sujeitas ao risco de lesão pelo ato questionado.*

*2. A análise do mérito do processo originário é incabível na suspensão de segurança, cuja natureza excepcional se limita à apreciação dessas causas de pedir que lhe são próprias.*

*3. In casu, verifica-se possível impacto substancial à ordem e economia públicas, agravado pelo risco de proliferação de demandas idênticas, pelo que se impõe a manutenção da extensão da suspensão deferida.*

*4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO” (SS nº 5.305/GO-Extn-segunda-AgR, de minha relatoria (Vice-Presidente), Tribunal Pleno, DJe de 15/4/2020).*

**Com base nessas premissas, anoto que a decisão impugnada também apresenta potencial de causar lesão à ordem administrativa e econômica em razão da insegurança jurídica no tratamento da relação contratual estabelecida entre agentes econômicos e consumidores, reforçada pelo risco de se multiplicarem medidas semelhantes, o que justifica a intervenção da Suprema Corte em contracautela.**

Ademais, conforme enuncia o professor Richard Fallon, da Universidade de Harvard, a *judicial review* adquire legitimidade quando os benefícios (morais, jurídicos, econômicos, políticos, sociais etc) da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 HARV. L. REV., 2008, p. 1693). No presente caso, os efeitos sistêmicos da decisão judicial questionada geram custos extremos, seja do ponto de vista econômico, pelo desequilíbrio causado à interação dos agentes empreendedores, seja do ponto de vista jurídico, pela quebra de juridicidade das normas em vigor. Essa consequência indesejada pode ser minorada por meio da contracautela requerida.

**STP 416 / AL**

Assim, em um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, próprio das medidas de contracautela, acolho o pedido de suspensão até que ocorra o trânsito em julgado na ação principal.

*Ex positis*, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DE SUSPENSÃO**, confirmando a liminar, para suspender os efeitos da decisão que concedeu a antecipação da tutela recursal na Ação Civil Pública nº 0708295-53.2020.8.02.0001, bem como da decisão que ampliou os efeitos do provimento liminar, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0804753-38.2020.8.02.0000, até o trânsito em julgado da ação a que se refere.

Publique-se. Int..

Brasília, 1º de fevereiro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*