

VOTO - VOGAL

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pela Associação Brasileira de Distribuição de Energia Elétrica – ABRADÉE, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica”, constante do art. 3º da Lei 20.187/2020, do Estado do Paraná, e à concessão de interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos parágrafos primeiro e segundo do art. 3º e do artigo 4º do mesmo diploma normativo, para que seja reconhecida “ *a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica, no referido regramento (...)*”.

A norma estadual em questão “ *dispõe sobre diretrizes e medidas de saúde para o enfrentamento e intervenção imediata de emergência em caso de endemias, epidemias e pandemias, inclusive do Covid-19, no Estado do Paraná* ” e, dentre outras determinações, veda a suspensão do fornecimento de serviço pelas concessionárias de serviços essenciais como o de energia elétrica, enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia do Coronavírus (Covid-19), sob pena de multa de até 500 UPF/PR (quinhentas vezes a Unidade Padrão Fiscal do Paraná).

Para o usufruto da medida, a norma estabelece como requisitos para os consumidores do serviço, uma das seguintes condições: (i) renda familiar *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo, ou três salários mínimos totais; (ii) idosos acima de sessenta anos de idade; (iii) pessoas diagnosticadas com Coronavírus – Covid-19 ou outras doenças graves ou infectocontagiosas; (IV) pessoas com deficiência; V – trabalhadores informais; (VI) – comerciantes enquadrados pela Lei Federal como Micro e Pequena Empresa ou Microempreendedor Individual.

Prevê, ainda, a possibilidade de regulamentação, pelo Poder Executivo estadual, do pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação de tais serviços após o término do período da pandemia.

A requerente aponta violação aos arts. 21, XII, ‘b’; 22, IV; e 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.

Em suma, alega que a União detém a competência privativa para legislar sobre energia elétrica e a competência material para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (Decreto

Legislativo 6, de 20.3.2020), motivo pelo qual a legislação estadual não poderia normatizar a questão de forma diversa ao regramento federal específico sobre a matéria.

Aduz, ainda, inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da isonomia, tendo em vista o estabelecimento, pelo Estado-membro, de regras próprias para tratar de serviços públicos cuja competência privativa é da União, o que desmantelaria o caráter isonômico e universal do serviço.

Pugna, assim, pela concessão de medida cautelar para suspender os atos impugnados. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica”, no *caput* do art. 3º. Requer também que se proceda à interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos parágrafos primeiro e segundo do art. 3º e do art. 4º, todos da Lei 20.187 /2020, reconhecendo-se a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado do Paraná.

A ANEEL requereu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, oportunidade em que sublinhou que o momento é de extrema gravidade e exige das autoridades públicas a adoção de medidas uniformes e coordenadas para lidar com situações que se apresentem emergenciais, sobretudo no tocante ao fornecimento seguro e contínuo de energia elétrica, por se tratar de serviço essencial.

A autarquia argumenta que, ao ampliar o grupo de consumidores abrangidos pela vedação de interrupção do serviço por inadimplemento, a legislação paranaense pode afetar o fluxo de caixa das concessionárias e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, sem o qual a prestação do serviço não se sustentaria. Menciona, ainda, que o tratamento normativo da matéria deve ocorrer de forma global e não regionalizada, sob pena de comprometer o trabalho técnico realizado pela agência.

A Defensoria Pública também ingressou no feito na qualidade de *amicus curiae*, oportunidade em que se manifestou pela constitucionalidade do art. 3º, § 2º, da norma em questão, por entender que o regulamento do pagamento parcelado das dívidas relativas ao serviço de energia elétrica prestado durante a pandemia diz respeito à matéria relativa à proteção do consumidor, passível de regulamentação pelo Estado-membro.

O Partido Social Liberal – PSL, também admitido como *amicus curiae*, defende a constitucionalidade dos dispositivos. Sustenta que a norma estadual circunscreve-se a legislar sobre a saúde e proteção ao consumidor

em tempos de pandemia, incidindo as regras do art. 23, II; e 24, V e XII, da Constituição.

O relator, Ministro Marco Aurélio, propõe voto pelo indeferimento da medida cautelar, por entender que a matéria versada nos dispositivos impugnados não interfere no núcleo da regulação da atividade de fornecimento de energia elétrica e água, de competência da União, mas se volta a ampliar a proteção do consumidor, “ *implementando providências necessárias à mitigação das consequências da pandemia, de contornos severos e abrangentes* ”. Nesses termos, assenta a competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor (CF, art. 24, V), o que autorizaria – a seu ver – a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União.

No que se refere à alegada inconstitucionalidade material, Sua Excelência consigna que a lei estadual apenas assegura a manutenção de energia elétrica a grupos vulneráveis, possibilitando ainda, a liquidação de débitos de forma parcelada, considerando as peculiaridades locais, o que, a seu ver, não infringe o princípio da isonomia.

É o breve relato do necessário.

I – Competência privativa da União para legislar sobre energia

Não obstante os fortes argumentos trazidos pelo relator, sobretudo no tocante à tutela da dignidade dos usuários finais do serviço de distribuição de energia elétrica no contexto da grave crise sanitária que assola o país, entendo que o momento de continência não pode afastar a preservação das competências federativas disciplinadas constitucionalmente.

O cerne da questão nesta ADI consiste em saber se os dispositivos ora impugnados dizem respeito à proteção do direito do consumidor, cuja competência concorrente permitiria ao Estado sua suplementação, ou se invadem a competência privativa da União para legislar sobre os serviços e instalações de energia elétrica.

Não raras vezes, surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e a aparente vinculação de uma

determinada matéria a mais de um tipo de competência. Para aferir em que catálogo de competências recai uma questão específica e, portanto, determinar quem possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma **subsunção** da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal. Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos.

Nos termos lecionados por **Christoph Degenhart**, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “floresta”, “caça”, “pesca”, “fauna”, “conservação da natureza” (art. 24, VI, da Constituição Federal) ou referir-se a campos específicos do Direito, como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (art. 22, I, da Constituição Federal). (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o *princípio da predominância de interesses*. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60)

No presente caso, alega-se que o Estado teria invadido competência privativa da União para legislar sobre serviços de fornecimento de energia elétrica. De fato, a Carta da República confere à União a competência para explorar os serviços e instalações de energia elétrica:

“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;”

Em paralelo, a Carta Magna estabelece a competência privativa da União para legislar acerca da matéria:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
IV - águas, **energia** , informática, telecomunicações e radiodifusão”.

Como a União é responsável pela prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica, também lhe incumbe legislar sobre o regime das autorizadas, concessionárias e permissionárias do referido serviço, bem como sobre os direitos do usuário, a política tarifária e a obrigação de manutenção da qualidade adequada desse serviço.

A confrontação entre a competência privativa da União para legislar sobre águas, energia e telecomunicações vis a vis a competência concorrente dos estados para legislar sobre produção e consumo tem sido recorrentemente enfrentada pelo STF. De uma forma geral, percebe-se pouca uniformidade no tratamento da matéria. O STF já decidiu, por exemplo, serem inconstitucionais, por violarem a competência privativa da União disposta no art. 22, inciso IV, da CF, as leis estaduais que (i) obrigam as concessionárias de serviços de telecomunicações a instalarem bloqueadores de celulares em presídios (ADI 4.861/SC, de minha relatoria, DJe 3.8.2016), bem como leis que (ii) obrigam as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações a manterem escritórios regionais e representantes legais para atendimento presencial de consumidores em cidades com população superior a 100 mil habitantes, bem como a divulgarem os correspondentes endereços físicos no *site* , no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários. (ADI 4.633, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 10.4.2018).

A despeito desses posicionamentos divergentes, a Corte tem estabelecido alguns parâmetros a nortear o conflito de competências. Dentre esses parâmetros, destaca-se que o STF possui firme entendimento no sentido da **impossibilidade de interferência de estado-membro, mediante a edição de leis estaduais, nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias** , especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal.

Em conformidade com este entendimento, vejam-se os seguintes julgados: ADI-MC 3.322-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 19.12.2006; ADI 3.533-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Eros Grau, DJ 6.10.2006; ADI-MC 2.615-SC, Pleno, unânime, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 6.12.2002; ADI-MC 2.337-SC, Pleno, maioria, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21.6.2002. Cito, a título exemplificativo, a ementa do acórdão prolatado na ADI-MC 2.337/SC, Rel. Min. Celso de Mello:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, 'b') e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo”.

Ressalta-se que, no recente julgamento da ADI 3.866, de minha relatoria, por unanimidade, o Plenário declarou a inconstitucionalidade de Lei do Estado do Mato Grosso do Sul que dispunha especificamente sobre a interrupção dos serviços de energia elétrica. Destaca-se a ementa do acórdão que espelha a afirmação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei do estado de Mato Grosso do Sul que dispõe sobre a proibição de interrupção, por parte das empresas concessionárias, do fornecimento de serviços públicos essenciais à população, em decorrência da falta de pagamento . 3. Inconstitucionalidade formal, por afronta à competência dos municípios – descrita no art. 30, incisos I e V – e da União – prevista nos arts. 21, XII, “b”; 22, IV; e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III, todos da Constituição Federal. 4. O Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre poder concedente federal ou municipal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal ou municipal, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (ADI 3.866, de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 30.8.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13.9.2019 PUBLIC 16.9.2019)

No caso em tela, a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal justamente por afetar o vínculo jurídico e contratual da prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica.

II – Existência de regulamentação federal da matéria que veda a suspensão do fornecimento de energia elétrica durante a Pandemia do Coronavírus

Além de a matéria versada na norma impugnada invadir a competência privativa da União para legislar sobre energia, verifica-se que, em observância aos princípios da universalização e continuidade do serviço em questão, considerado o atual contexto da pandemia pelo Coronavírus (Covid-19), a ANEEL, no âmbito do seu poder regulatório, editou a Resolução Normativa 878, de 25.3.2020, a qual estabelece medidas para a preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo 6/2020 .

Nesse mister, o referido ato normativo fixa os direitos dos consumidores e os deveres das prestadoras de serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica relacionados ao atual contexto sanitário, prevendo a vedação, por 90 (noventa) dias, a contar da data da sua publicação, do corte de energia elétrica para serviços considerados essenciais pela legislação e para consumidores residenciais rurais e urbanos de baixa renda, nos casos de inadimplência, nos seguintes termos:

“Art. 2º Fica vedada a suspensão de fornecimento por inadimplemento de unidades consumidoras:

I - relacionadas ao fornecimento de energia aos serviços e atividades considerados essenciais, de que tratam o Decreto nº 10.282, de 2020, o Decreto nº 10.288, de 2020 e o art. 11 da Resolução Normativa nº 414, de 2010;

II - onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica;

III - residenciais assim qualificadas:

a) do subgrupo B1, inclusive as subclasses residenciais baixa renda; e

b) da subclasse residencial rural, do subgrupo B2;

IV - das unidades consumidoras em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; e

V - nos locais em que não houver postos de arrecadação em funcionamento, o que inclui instituições financeiras, lotéricas, unidades comerciais conveniadas, entre outras, ou em que for restringida a circulação das pessoas por ato do poder público competente.

(...)

§ 3º Nos casos de que tratam os incisos IV e V do caput, é vedada a imposição de multa e juros de mora previstos no art. 126 da Resolução Normativa nº 414, de 2010, em caso de inadimplemento.

§ 4º A vedação à suspensão do fornecimento não impede demais medidas admitidas pela legislação para a cobranças dos débitos, a partir do vencimento.

Art. 3º Fica suspenso o cancelamento do benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica, de que trata o inciso II do art. 53-X da Resolução Normativa nº 414, de 2010.”

Os efeitos da referida resolução foram prorrogados pela Agência, no último dia 15.6.2020, até 31 de julho de 2020. A Agência também decidiu abrir consulta pública (CP 38/2020) entre os dias 16/6 e 30/6 “ *para debater com a sociedade como se dará, de modo gradual, a volta da possibilidade do corte do fornecimento de inadimplentes a partir de 1º de agosto, além de como será feito o retorno do atendimento presencial e de outras obrigações das distribuidoras* ” (www.anel.gov.br/consultas-públicas).

Além dessas iniciativas, a Autarquia também postergou reajustes previstos para serem aplicados em abril às distribuidoras de energia elétrica dos Estados da Bahia, do Ceará, do Rio Grande do Norte, de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, até dia 30 de junho do corrente ano.

Destaca-se que, também em julgado recente (ADI 5.610), o Plenário do STF decidiu que a existência de regulamentação da matéria por parte da ANEEL subtrai a possibilidade de o legislador estadual dispor sobre a cobrança de taxa de religação de energia elétrica, sob pena de o ente federativo estadual tornar sem efeito a atuação normativa da agência reguladora. Eis a ementa do acórdão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO. ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO, SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21, XII, B; 22, IV, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA. REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL. HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O Direito do Consumidor, mercê de abarcar a competência concorrente dos Estados-Membros (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. Precedentes: ADI 3661, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2011; ADI 5.253, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.861, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.477, rel. min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 31/5/2017; ADI 2.615, rel. min. Eros Grau, redator do acórdão min. Gilmar Mendes, DJe de 18/5/2015; ADI 4.478, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, DJe de 29/11/2011.

2. Os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia elétrica não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como o quantum pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL, razão pela qual não remanesce, sob esse prisma, qualquer espaço para a atuação legislativa estadual, mercê de, a pretexto de ofertar maior proteção ao consumidor, o ente federativo tornar sem efeito norma técnica exarada pela agência reguladora competente.

3. *In casu*, a lei estadual impugnada, ao dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento e estabelecer prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para restabelecimento do serviço, sem qualquer ônus para o consumidor, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre energia (artigo 22, IV, da Constituição Federal), bem como interferiu na prestação de serviço público federal (artigo 21, XII, b, da Constituição Federal), em diametral contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL, com reflexos na respectiva política tarifária.

4. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 13.578, de 14/9/2016, do Estado da Bahia". (ADI 5.610, Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 8.8.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-253 DIVULG 19.11.2019 PUBLIC 20.11.2019)

Além da regulamentação promovida pela Agência Reguladora de Energia Elétrica, **a Presidência da República também editou a Medida Provisória 950/2020, voltada a tratar, especificamente, das medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para o enfrentamento do estado de calamidade pública, a qual prevê a isenção do pagamento da fatura, por 3 (três) meses, para os usuários beneficiados com a Tarifa Social, referente ao consumo de até 220 kWh.**

Para regulamentar a referida Medida Provisória, o Governo Federal publicou o Decreto 10.350, de 18.5.2020, que trata da criação da Conta destinada ao enfrentamento dos efeitos da pandemia no setor elétrico, consistente em um empréstimo obtido junto a bancos públicos e privados, destinado a preservar a liquidez das empresas do setor e ao mesmo tempo reduzir os impactos da crise nas contas de luz pagas pelos consumidores.

O objetivo da denominada “Conta-Covid” foi evitar o reajuste maior das tarifas de energia elétrica este ano, decorrente do aumento do preço da energia produzida em Itaipu, que acompanha, em regra, a variação do dólar; da cota da Conta de Desenvolvimento de Energia Elétrica (CDE); e da remuneração de novas instalações de transmissão, que seriam incluídas na tarifa, conforme aprovado no início do ano pela Diretoria da ANEEL. Pretendeu-se a diluição de tais valores em 60 (sessenta) meses, para reduzir os índices de ajustes aprovados para 2020, em um momento em que grande parte da população vivencia significativa perda de renda.

Extrai-se de todo o arcabouço normativo ora citado que a regulamentação dos direitos dos usuários de serviços distribuição e fornecimento de energia elétrica, bem como da concretização do princípio da universalização do serviço, pela imposição de deveres a serem observados pelas concessionárias do serviço no tratamento dos consumidores de energia elétrica, especialmente no contexto pandêmico do Coronavírus, é matéria amplamente regulamentada no plano federal, ante a própria competência da União para legislar sobre o tema.

A Resolução Normativa 878/2020, da ANEEL, a MP 950/2020 e o Decreto 10.350/2020 tiveram por escopo preservar o fornecimento do serviço, classificado como serviço essencial (Lei 13.979/2020), aos consumidores mais vulneráveis, bem como conferir uniformidade ao tratamento aplicado aos destinatários finais pelas empresas de energia elétrica, considerada a sua universalização (Lei 10.438/2002) e o dever de rateio dos custos do fornecimento de energia elétrica, evitando, ainda, o reajustamento do preço no setor neste momento de calamidade pública enfrentada pelo país.

Destaque-se, ainda, a existência de inúmeros Projetos de Lei em discussão no Congresso Nacional sobre o tema, dentre os quais podemos citar: (i) o PL 783/2020, de autoria do Senador Jaques Wagner (PT-BA), que trata da proibição do corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás e de água e esgoto, prestados ao consumidor, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Legislativo; e (ii) o

PL 943/2020, do Senador Marcos Rogério (DEM-RO), que dispõe sobre o custeio extraordinário da despesa com energia elétrica das unidades alçadas pela Tarifa Social. Ambos os projetos estão dentre aqueles 12 (doze) considerados prioritários pelos Líderes Partidários no Senado Federal, uma vez voltados a minimizar os impactos sociais e econômicos da pandemia do Novo Coronavírus relacionados à prestação de serviços essenciais.

Além dos já citados, consta do sítio eletrônico do Congresso Nacional os seguintes projetos de lei sobre o tema: (i) o PL 1.106/2020, de autoria do Deputado Federal André Ferreira (PSC-PE), destinado a simplificar a inscrição dos beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica postergada pela Resolução Normativa 878/2020, da ANEEL; (ii) o PL 868/2020, de autoria do Senador Weverton (PDT-MA), que trata da Tarifa Social Emergencial de Água, Esgoto e Energia Elétrica com anistia de 100% dos pagamentos por 90 (noventa) dias às residências unifamiliares que consumam até 200 kWh de consumo de energia elétrica por mês, e dispõe sobre a proibição de cortes nas tarifas de água, esgoto e energia elétrica durante a vigência de Estado de Calamidade Pública Nacional; (iii) os PLs 880/2020, de autoria do Senador Reguffe (Podemos – DF), 1.017/2020, de autoria da Senadora Eliziane Gama (Cidadania – MA) e PL 1.062/2020, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), que também buscam proibir a interrupção da prestação do fornecimento de água, energia elétrica, entre outros serviços essenciais, enquanto vigorar estado de calamidade pública no Brasil; e, (iv) por fim, o PL 1.200/2020, de autoria do Senador Rodrigo Cunha (PSDB – AL), com vistas a instituir moratória em favor dos consumidores em razão da pandemia do Coronavírus (Covid-19) para contratos essenciais, dentro os quais o serviço de fornecimento de energia elétrica.

Demonstra-se, assim, que **a União não tem se quedado inerte em discutir, conferir e ampliar a concessão de benefícios aos consumidores de energia elétrica vulneráveis**, com vistas a reduzir e mitigar os impactos econômicos e sociais gerados pelo isolamento decorrente da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

Tais medidas, no entanto, são concedidas e avaliadas dentro do critério de sustentabilidade na prestação do serviço, sobretudo na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, necessário a garantir a preservação do fornecimento de energia elétrica, o que se torna ainda mais relevante do contexto da grave crise sanitária enfrentada pelo país.

Ocorre que, no caso em exame, a legislação estadual ora impugnada, ao ampliar os consumidores abarcados pela vedação ao corte de energia elétrica durante a pandemia e propiciar a possibilidade de parcelamento de eventuais débitos após o transcurso do período de crise, expande o benefício concedido pela ANEEL a uma parcela maior da população atingida pelos efeitos da crise, além de postergar o pagamento de eventuais débitos, impactando diretamente nas receitas auferidas pelas concessionárias em questão.

Esse quadro termina por instalar uma disfunção regulatória no setor que impacta diretamente no fluxo de caixa das concessionárias e no custeio do serviço, podendo afetar a própria manutenção e fornecimento de energia elétrica, já que não previsto e analisado o impacto desses benefícios no planejamento financeiro e orçamentário desenhado pelas autoridades competentes responsáveis por sustentar o sistema energético do país no contexto da pandemia.

Destaca-se que essa situação poderia ser agravada consideravelmente, caso se admita aos demais Estados a previsão de normas desse viés, como já vem acontecendo com os Estados de Pernambuco, Pará, Santa Catarina, Rondônia e Rio de Janeiro, para citar alguns exemplos.

Sobre a questão do impacto da legislação estadual impugnada no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e seu reflexo na sustentabilidade do fornecimento do serviço de energia elétrica, a ANEEL assim se manifestou nos autos:

“O momento é de extrema gravidade, exigindo das autoridades públicas a edição de ações uniformes e coordenadas em vista das situações emergenciais. É que, neste momento de crise, algumas atividades devem ser mantidas de forma a não causar desordem pública e desabastecimento de bens e serviços essenciais, com consequente aumento do sentimento de aflição e preocupação das pessoas.

É nesse ambiente que se deve atuar, a fim de manter os serviços essenciais de atendimento médico, forças públicas de segurança, serviços de água e saneamento, transporte de pessoas e cargas nos portos e rodovias relacionados aos bens e serviços essenciais, que devem continuar funcionando e que, para isso, **exigirão o fornecimento seguro e contínuo de eletricidade**, além de manter todos os brasileiros e brasileiras em segurança em suas casas com todo o conforto que a energia elétrica nos proporciona.

(...)

Registre-se que a ANEEL editou a apontada Resolução considerando as atuais medidas de isolamento e de restrição de circulação, além das especificidades do setor elétrico. Ou seja, trata-se de decisão regulatória que considerou que, no momento, deve-se priorizar a continuidade do fornecimento e os atendimentos mais emergenciais, sem desconsiderar, todavia, a cláusula que assegura o equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia.

A lei paranaense, no entanto, vedou a interrupção do fornecimento de energia elétrica a um grupo mais amplo de consumidores, enquanto durarem as medidas de contingência por conta da pandemia de coronavírus. Além disso, cominou multa em caso de descumprimento da violação.

Ou seja, a lei estadual, além de dispor sobre matérias que já foram disciplinadas pela ANEEL, no âmbito de sua competência legal, ampliou o alcance da resolução normativa da Agência Reguladora.

(...)

Como visto, a ANEEL analisou as questões da redução da capacidade econômica de pagamento das faturas e da manutenção de serviços essenciais, sem afastar a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas de distribuição de energia elétrica, sem o qual a própria prestação do serviço não se sustenta.

Ocorre que o parcelamento dos débitos a critério do Poder Público estadual, aliado à extensão do benefício a outros grupos de consumidores, poderá impactar o fluxo de caixa das concessionárias de distribuição e afetar a cláusula econômica do contrato de concessão. Desse modo, não há que se alargar a normatização da ANEEL, sobretudo ao se considerar que o objetivo buscado pelo legislador estadual foi garantir a continuidade de serviços essenciais durante a calamidade pública, objetivo esse que já foi atendido pelo Regulador nos exatos termos do artigo 2º da Resolução Normativa.

Em outras palavras, a decisão da ANEEL se pautou na necessidade de se enfrentar a questão da redução da capacidade de pagamento das faturas, tanto pela restrição de uso dos meios tradicionais de entrega e de pagamento da conta, como pela redução da capacidade econômica das famílias. Isso a partir da análise dos aspectos econômicos da concessão e da capacidade financeira das concessionárias. Com efeito, não pode a ANEEL adotar medidas que levem em consideração apenas um dos lados dos atores envolvidos (usuários), de modo a criar um desequilíbrio na relação. (...).”

Assim, de acordo com a análise das normas citadas e das informações trazidas aos autos pela ANEEL, embora reconheça que a norma estadual possua valorizável propósito voltado à manutenção do serviço considerado essencial em tempos de pandemia, não posso deixar de destacar que ela não garante – e nem poderia garantir, já que o ente estadual não é responsável pela exploração ou concessão do serviço público de energia elétrica ou pelo contrato de concessão do serviço – a sustentabilidade do sistema e o consequente fornecimento contínuo e universal do serviço.

A meu ver, mais importante do que ampliar benefícios nesse momento – e mais uma vez ressalto que não desconsidero o intuito humanitário de tais iniciativas –, é garantir a sustentabilidade do sistema de fornecimento de energia elétrica, sobretudo para assegurar não só o acesso ao serviço à população considerada legalmente vulnerável, mas também a disponibilização de energia elétrica aos serviços tidos legalmente como essenciais – tão mais essenciais no atual contexto da crise sanitária –, como hospitais e institutos médico-legais, centros de armazenamento de sangue e de produção, armazenamento e produção de vacinas, tratamento de água e esgoto, processamento de dados, instalações comerciais e do corpo de bombeiros, entre outros tantos serviços preservados pela Resolução 878/2020 na ANEEL.

Por essas razões, entendo que a Lei 20.187/2020, do Estado do Paraná, usurpou a competência da União para legislar sobre o serviço e instalações de energia elétrica (CF, art. 21, XII, “b”), ao estender a vedação do corte de energia elétrica a uma parcela da população não abarcada pela Resolução da ANEEL, e ao prever o parcelamento de débitos para o período posterior à pandemia. Tais previsões, conforme demonstrado, impactam diretamente nas receitas auferidas pelas empresas concessionárias em relação à prestação do serviço e, conseqüentemente, no custo e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, necessário à sustentabilidade do sistema de fornecimento de energia elétrica.

Essa análise, reiteradamente afirmada pelo Plenário desta Corte, não pode ser afastada no atual contexto da pandemia pela Covid-19, uma vez que, em momentos de crise, mais importante se torna o papel desta Corte, de guardião da Constituição (CF, art. 102), para a preservação da unidade nacional e, sobretudo, das cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição, dentre elas a forma federativa do Estado, representada pela repartição de competências materiais e legislativas.

Por esses motivos e por enxergar a necessidade de garantir uma uniformidade de tratamento da questão relativa à distribuição e ao fornecimento do serviço de energia elétrica em todo o território nacional durante o atual cenário de crise, entendo ser imperiosa a reafirmação da competência da União para dispor sobre a matéria, prevista nos arts. 21, XII, 'b'; 22, IV; e 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.

III – Dispositivo

Ante o exposto, divirjo do relator e voto por conceder a medida cautelar pleiteada para suspender a aplicação do art. 3º, *caput*, §§ 1º e 2º; e do artigo 4º da Lei 20.187/2020, do Estado do Paraná, aos serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/12/20 09:00