

V O T O-VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADEE, em que requer a declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica”, constante do **caput** do art. 3º da Lei nº 20.187/2020, e declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto dos parágrafos 1º e 2º e do art. 4º do mesmo ato normativo, de maneira que deles não se extraia a interpretação de que se aplicam ao serviço de energia elétrica.

Na sessão virtual iniciada em 22 de maio do ano corrente, o Ministro **Marco Aurélio** (Relator) proferiu voto no sentido da improcedência da ação. Entende que os dispositivos impugnados não padecem de inconstitucionalidade formal, uma vez que a matéria neles tratada se inseriria na disciplina do direito do consumidor, tema afeto à competência legislativa concorrente, pelo que não haveria vedação para atuação dos estados-membros na hipótese.

O voto do **Relator foi acompanhado** pelos eminentes Ministros **Edson Fachin** , **Cármen Lúcia** , **Alexandre de Moraes** , **Ricardo Lewandowski** e **Celso de Mello** .

O Ministro **Gilmar Mendes** , no entanto, apresentou **voto divergente** para declarar a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados por considerar inválida, pelo Estado do Paraná, a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica e o regime de prestação do serviço.

Acrescentou, ainda, que a União já tratou exaustivamente da matéria relativa à prestação do serviço de energia elétrica durante a pandemia do novo coronavírus mediante a edição de Medida Provisória pelo Presidente da República e Resolução pela ANEEL, não havendo falar em necessidade de suplementação legislativa pelos estados-membros.

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.

Vejamos o inteiro teor dos dispositivos legais impugnados:

Art. 3º Proíbe que as concessionárias de serviços de energia elétrica, gás, água e de esgoto realizem o corte do funcionamento de serviços, especificamente enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia do Coronavírus – Covid-19.

§ 1º Poderão usufruir da medida prevista no caput deste artigo:

I – famílias com renda per capita mensal de até ½ (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 Pequenas Empresas ou Microempreendedor Individual.

§ 2º O Poder Executivo poderá regulamentar o pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação dos serviços descritos neste artigo, após o término do período de pandemia.

(...)

Art. 4º Poderá ser aplicada multa no valor de até 500 UPF/PR (quinhentas vezes a Unidade Padrão Fiscal do Paraná) ao fornecedor de serviços, estabelecimento comercial ou estabelecimento de saúde que descumprir as medidas previstas nesta Lei.

A lei estadual em comento prevê, portanto, rol de **beneficiários do serviço de energia elétrica** que, a despeito de **não efetuarem o pagamento das tarifas** correspondentes à prestação do serviço, **não poderão sofrer interrupção em seu fornecimento**, enquanto perdurar a **pandemia do novo coronavírus**, sob pena de a concessionária incorrer em multa na forma da lei.

A lei prescreve, ainda, em seu art. 3º, § 2º, que **os débitos em atraso poderão ser cobrados de forma parcelada após o final da pandemia**.

O art. 3º da lei paranaense em comento também prevê o referido benefício de postergação do pagamento das tarifas quanto à prestação de outros serviços básicos essenciais (fornecimento de gás, água e manutenção da rede de esgotos). Porém, tendo em vista a delimitação proposta na petição inicial, em razão do objeto social da parte autora, o pedido na **presente ação restringe-se ao questionamento da aplicação dos dispositivos acima transcritos à prestação do serviço de energia elétrica**.

A parte autora, ABRADÉE, sustenta que a Lei nº 20.187/2020 do Estado do Paraná, ao prever que, durante a pandemia do novo coronavírus, o

serviço de energia elétrica não poderá sofrer interrupção em decorrência do não pagamento das tarifas e, ainda, que o pagamento das tarifas em atraso pode se dar a posteriori, de forma parcelada, teria incorrido em inconstitucionalidade formal por invadir a competência da União para legislar sobre energia elétrica.

De início, **peço vênia ao eminente relator para divergir da conclusão de que as disposições da Lei estadual nº Lei nº 20.187/2020 estariam inseridas em matéria afeta à competência legislativa concorrente**, qual seja, a **defesa do consumidor**, pelo que não haveria inconstitucionalidade formal no caso.

A repartição de competências no federalismo brasileiro tem observado, desde sua origem, um movimento centrífugo gradual, culminando em uma Federação de cunho cooperativo, em que competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercerão sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por cada matéria.

Nesse sentido, há disciplinas que, por sua natureza e pela opção do constituinte originário, devem manter uniformidade em todo o território nacional, o que explica o fato de a União guardar um amplo rol de competências privativas e, além disso, exercer a atribuição de traçar regras gerais quando for o caso de compartilhar a competência com outros entes da Federação.

Para tanto, a **Constituição Federal** reservou, em **caráter privativo**, a competência da **União para legislar sobre energia**, consoante o **art. 22, inc. IV**.

Não bastasse isso, a Constituição da República também prevê, em ser **art. 21, inciso XII, “b”**, **competir à União a exploração, diretamente ou através de autorização, concessão ou permissão “ 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”**.

A par disso, preceitua o **art. 175 da Constituição Federal o que segue** :

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. **A lei disporá sobre** :

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua

prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A que lei exatamente estaria o constituinte aludindo nesse dispositivo ?

Interpretando sistematicamente os dispositivos constitucionais que tratam acerca da distribuição das competências legislativa (para regular) e material (para o desempenho de atividades) entre os entes federados com a norma supratranscrita , compreende-se que a CF/88 faz remissão, no mencionado art. 175, à lei editada pelo ente da Administração Pública direta que possua competência para legislar e explorar o serviço.

S e a CF/88 atribui à União a competência material para explorar o fornecimento de energia elétrica (art. 21, inc. XII, "b") e a competência para regular os assuntos que lhes forem pertinentes (art. 22, inc. IV), bem como para prever o modo como será prestado esse serviço (art. 175, parágrafo único), normas estaduais que interfiram nessa disposição acabam por interferir no âmbito de autonomia do ente federal desenhado pelo constituinte.

Destarte, somente lei federal poderia dispor sobre isenção ou adiamento do pagamento das tarifas pelo uso da energia elétrica, possibilidade ou não de pagamento parcelado do débito em aberto e acerca da possibilidade ou não de interrupção do serviço em razão da inadimplência , pois todas essas questões se inserem nos temas relativos à política tarifária, aos direito dos usuários e, ao fim, à própria forma de prestação daquele específico serviço incumbido, frise-se, pela Constituição Federal, à União .

É certo que a matéria relativa à competência para legislar sobre determinados serviços públicos tem encontrado alguns temperamentos na Corte, mormente em se tratando de questão específica, quando não aferível situação de interferência na relação entre prestador do serviço público e o Poder concedente. Nesses casos, este Tribunal tem considerado a possibilidade de tratar a discussão no âmbito da seara consumerista, possibilitando a atuação dos estados-membros, uma vez que a matéria estaria encartada no âmbito da competência legislativa concorrente.

Contudo, diante da expressa previsão constante do art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal , que exige que a lei do ente responsável pela

prestação do serviço disponha sobre as condições do contrato com empresa prestadora, a política tarifária, o direito dos usuários do serviço público e a obrigação de manter serviço adequado resta afastada, no meu entender, a possibilidade de inserção das relações decorrentes da prestação do serviço, ou seja, entre a empresa concessionária/permissionária e os administrados, no âmbito da competência concorrente.

Não foi outra a conclusão a que chegou a Corte, recentemente, quando enfrentou a matéria no julgamento da ADI nº 3.824, cuja teor restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA ELÉTRICA – INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO – INDEVIDA INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (CF, ART. 22, IV) E PARA DEFINIR AS POLÍTICAS SETORIAIS QUE ORIENTAM A ATUAÇÃO DAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XII, alínea ‘b’) – EXISTÊNCIA DE REGULAMENTO SETORIAL ESPECÍFICO EDITADO PELA ENTIDADE REGULADORA COMPETENTE (A ANEEL, NO CASO), DISCIPLINANDO, DE MODO EXAURIENTE, AS REGRAS CONCERNENTES À SUSPENSÃO OU À INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA AO CONSUMIDOR INADIMPLENTE – VEDAÇÃO À INGERÊNCIA NORMATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS NA ORGANIZAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO, A SER EXERCIDA, COM ABSOLUTA EXCLUSIVIDADE, PELA UNIÃO FEDERAL, QUE DETÉM COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA FISCALIZAR A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, LEGISLAR SOBRE OS DIREITOS DOS USUÁRIOS, FIXAR A POLÍTICA TARIFÁRIA E DISCIPLINAR AS CONDIÇÕES DE REGULARIDADE, CONTINUIDADE, EFICIÊNCIA, SEGURANÇA, ATUALIDADE, GENERALIDADE E CORTESIA NA SUA PRESTAÇÃO (CF, ART. 175) – PAPEL CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDO À UNIÃO FEDERAL DE ASSEGURAR A TODOS OS USUÁRIOS, DE FORMA IGUALITÁRIA, AMPLO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA ELÉTRICA, SEM INDEVIDAS INTERVENÇÕES DISCRIMINATÓRIAS PROMOVIDAS POR PROGRAMAS E PLANOS DE CARÁTER REGIONAL INCOMPATÍVEIS COM AS

POLÍTICAS E DIRETRIZES DE ÂMBITO NACIONAL DEFINIDAS PELA UNIÃO – INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. – A competência da União Federal 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-membros 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 nem 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'), 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), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.** Precedentes (ADI nº 3824, Rel. Min. Celso de Mello , Tribunal Pleno, DJe de 16-10-2020).**

Nas palavras do ilustre ministro aposentado, **Celso de Mello** , então relator da ação direta mencionada:

“Entendo, bem por isso, que a pretensão ora deduzida tem o beneplácito da jurisprudência plenária desta **Suprema Corte** que, ao examinar, em sucessivos julgamentos, a controvérsia pertinente à validade jurídico-constitucional de diplomas legislativos estaduais que criam, em relação às empresas concessionárias de serviços públicos titularizados pela União Federal (ou pelos Municípios), obrigações ou encargos pertinentes aos direitos dos usuários, à política tarifária, à oferta de serviço adequado e demais aspectos relacionados à prestação do serviço público concedido, veio a suspender a eficácia de tais atos legislativos, por entender que o Estado-membro não pode interferir na esfera das relações jurídico-contratuais entre o poder concedente (a União Federal, no caso) e as empresas concessionárias, notadamente em face do que prescreve a própria Constituição da República, em seu art. 175, parágrafo único, I e III...”

Ressalto, ademais, que, ao contrário do que ocorre na seara da **competência concorrente**, no âmbito da **competência privativa da União para legislar**, onde compreendo situado o trato da matéria ora versada, um eventual **vácuo legislativo** decorrente da omissão do ente maior não autorizaria a atuação suplementar dos Estados.

Com efeito, em **matéria reservada à atuação legislativa federal**, os Estados somente podem legislar sobre questão específica quando previamente autorizados por lei complementar federal, consoante previsto no **art. 22, parágrafo único da Constituição Federal**, o que não ocorre no caso dos autos.

Por outro lado, como bem salientou o Ministro **Gilmar Mendes** em seu voto divergente, **a União não deixou qualquer vácuo legislativo** a respeito da matéria ora tratada que pudesse ensejar a atuação dos estados-membros.

Nesse ponto, colho o seguinte excerto do voto proferido pelo eminente Ministro porque bem descreve o atual contexto normativo sobre o tema:

“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 ...

(...)

Além dessas iniciativas, a **Autarquia também postergou reajustes previstos para serem aplicados em abril** as 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.

(...)

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.

(...)

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.

Para além da questão da inconstitucionalidade formal, é preciso refletir também nas **consequências práticas** da adoção de um entendimento que

admita a **atuação legislativa estadual** no setor elétrico, partindo-se da premissa da sustentabilidade do sistema como um todo.

Consoante apontou o Ministro **Gilmar Mendes** em seu voto, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) aduz 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**”.

Destarte, ao fim e ao cabo, **admitir a atuação legislativa dos Estados em matéria de energia elétrica**, ainda que em razão de uma finalidade louvável, **é permitir que interfiram em contratos não firmados por eles**. É **permitir** que os estados-membros **alterem ajustes cujas consequências econômicas e atuariais não podem prever**, porque não conhecem a fundo a área afetada, e que **não serão por eles suportadas**.

Desta feita, entendo que a matéria ora discutida está inserida na competência legislativa privativa da União, o que me permite concluir pela inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados na presente ação.

Pelo exposto, **acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes e voto pela concessão da medida cautelar a fim de suspender a aplicação do art. 3º, caput, §§ 1º e 2º; e do art. 4º da Lei paranaense nº 20.187/2020, aos serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica**.