

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta por Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ *energia elétrica*”, prevista no § 1º do art. 2º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima, e a interpretação conforme à Constituição do § 2º do art. 2º e dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º daquele diploma, “ *reconhecendo [-se] a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado de Roraima*”.

A lei estadual impugnada dispõe sobre medidas de proteção aos direitos das pessoas durante o plano de contingência do novo coronavírus. No que se refere ao fornecimento de energia elétrica, pela lei as concessionárias do serviço público de energia elétrica ficam proibidas de cortar o fornecimento residencial de serviços por falta de pagamento das contas enquanto perdurar o estado de emergência decorrente de situações de extrema gravidade social em Roraima.

Define-se na Lei que sobre eventuais débitos não incidirão juros e multas e, após o fim das restrições decorrentes do plano de contingência, as concessionárias poderão fazer a cobrança, possibilitando o parcelamento da dívida antes de efetuar o corte do fornecimento de energia.

A autora argumenta dispor a União de competência privativa para legislar sobre o assunto, não havendo autorização em lei para que os Estados legislem sobre questão específica sobre o tema.

Alega que a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, no exercício de suas competências constitucionais e legais, teria aprovado a Resolução Normativa n. 878, de 24.3.2020, pela qual instituiu “*medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19)*”.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

3. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee para propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, pelo nexó entre os objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados.

#### Do mérito

4. O objeto da questão posta na presente ação é se as normas estaduais impugnadas são matéria de direito do consumidor, editadas no exercício da competência legislativa concorrente, ou se cuidam de matéria referente ao serviço público de energia elétrica, pelo que se teria extrapolado a competência legislativa privativa da União para legislar sobre o tema, nos termos da al. b do inc. XII do art. 21 e do inc. IV do art. 22 da Constituição da República.

5. O tema não é novo neste Supremo Tribunal. No julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.406, Relator o Ministro Marco Aurélio, em sessão de julgamento de 11.12.2020 a 18.12.2020, o Plenário Virtual decidiu, por maioria, em caso idêntico ao dos autos, pelo indeferimento da medida cautelar para suspenderem-se normas do Paraná, pelas quais vedadas às concessionárias de serviços de energia elétrica que realizassem o corte do funcionamento dos serviços enquanto durarem as medidas de contingências sociais da pandemia causada pelo novo coronavírus.

6. No voto condutor do julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.406, o Ministro Relator, assentou:

*“O texto constitucional não impede a edição de lei estadual que, sem versar especificamente a prestação dos serviços de fornecimento*

de energia elétrica e água, venha a produzir impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal, uma vez preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de energia elétrica e água, de competência da União.

Indaga-se: o legislador estadual, ao editar norma versando a proibição de cortes no fornecimento de serviços de energia elétrica durante a pandemia de covid-19, a imposição de multa em caso de descumprimento da medida e a previsão de regulamentação, pelo Executivo, do pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação dos serviços após a emergência sanitária, interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, usurpando a competência privativa da União?

A resposta é negativa. A edição da norma não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços públicos. Buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos usuários – ‘destinatários finais’, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, considerada a quadra inesperada, a quarentena, implementando providências necessárias à mitigação das consequências da pandemia, de contornos severos e abrangentes.

Os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores. Se assim não fosse, o Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, de forma subsidiária, às relações entre usuários e prestadores desses serviços. O artigo 7º da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece direitos e obrigações dos usuários, ‘sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.’ (...).

O usuário de serviço público deve ser protegido por normas específicas, como a contida na lei impugnada, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Lei Maior, no que autoriza a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União, com a ampliação da proteção aos consumidores. (...)

Quanto ao vício material, não se tem demonstrada contrariedade ao princípio da isonomia. Considere-se a regulamentação nacional. A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Resolução Normativa nº 878/2020, estabeleceu condições mediante as quais vedada, às concessionárias, a suspensão de fornecimento dos serviços de energia ante inadimplemento de unidades consumidoras no contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, visando a continuidade das atividades essenciais e a tutela das classes de baixa renda, bem assim dos usuários de equipamentos de autonomia limitada e indispensáveis à preservação da vida. Na mesma esteira, a

*posterior previsão, constante na Medida Provisória nº 950/2020, de isenção, aos beneficiários da tarifa social de energia elétrica com consumo de até 220 kWh/mês, do pagamento de fatura pelo período de três meses, observadas as medidas emergenciais de enfrentamento à crise sanitária”.*

Naquela assentada, o voto do Relator foi acompanhado por mim e pelos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Luiz Fux, Roberto Barroso e Rosa Weber.

O Ministro Gilmar Mendes e Ministro Dias Toffoli apresentaram voto divergente, no sentido de se declarar a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, considerada a invasão de competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica e o regime de prestação do serviço.

7. Sobre a repartição de competência constitucional quanto à energia elétrica, tem-se que a competência é da União para explorar diretamente ou por autorização, concessão e permissão os serviços de energia elétrica. Na al. *b* do inc. XII do art. 22 da Constituição da República, dispõe-se:

*“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”.*

8. No inc. IV do art. 22 da Constituição da República, atribui-se à União a competência privativa para legislar sobre energia:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.*

9. É de se anotar que a expressão “ *Poder Público*”, constante do *caput* do art. 175 da Constituição da República, significa que a repartição na prestação dos serviços públicos entre os entes federados submete essa prestação ao regramento, à fiscalização e à direção do poder concedente competente.

Nessa linha a lei mencionada no parágrafo único do art. 175 da Constituição da República é editada pelo ente federado concedente quanto a cada serviço público cuja prestação lhe competir.

**10.** Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que 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, pelo que 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.

Confirmam-se, por exemplo, a ADPF n. 452, de minha relatoria, Plenário, DJe 14.5.2020; a ADI n. 3.905, de minha relatoria, Plenário, DJe 10.5.2011; e a ADI n. 5.610, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 20.11.2019.

**11.** Entretanto, em recentes julgados, ao analisar, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.908, pela qual se examinava a constitucionalidade de norma estadual que determinava o cancelamento de multa contratual de infidelidade em caso de perda do emprego pelo usuário após a adesão ao contrato, ressaltou a natureza consumerista da natureza do vínculo estabelecido entre o usuário consumidor e a concessionária prestadora do serviço de telecomunicações e assentou não ocorrer interferência no regime de exploração ou na estrutura remuneratória da prestação do serviço.

Esta a ementa do acórdão:

*“2. Ao impor o cancelamento da multa contratual de fidelidade quando o usuário de serviços de telefonia celular ou fixa comprovar que perdeu o vínculo empregatício após a adesão ao contrato, a Lei nº 6.295/2012 do Estado do Rio de Janeiro disciplina relação jurídica tipicamente consumerista, ainda que realizada paralelamente a contrato de prestação de serviço de telefonia. Os efeitos da medida esgotam-se na relação entre o consumidor usuário e o fornecedor prestador do serviço público, não interferindo no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público. 3. Implementada norma de proteção ao consumidor que, rigorosamente contida nos limites do art. 24, V, da*

*Carta Política, em nada interfere no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos, incorrente usurpação da competência legislativa privativa da União, e, conseqüentemente, afronta aos arts. 1º, 21, IX, 22, IV, e 175 da Constituição da República. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI n. 4.908, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 6.5.2019).*

**12.** No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.961, pela qual analisada norma do Paraná pela qual as empresas concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica ficavam proibidas de realizar o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de contas em dias especificados, assentou-se:

*“COMPETENCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTECAO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal” (ADI n. 5.961, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão o Ministro Marco Aurélio, Plenário, 26.6.2019).*

**13.** A prestação de serviços de distribuição de energia elétrica ocorre em ambiente jurídico marcado por regulamentação complexa, em que convivem empresas submetidas a diferentes condições, regimes jurídicos de exploração e metas ligadas aos objetivos da política nacional energética.

As normas impugnadas na presente ação direta vedam a interrupção do serviço de energia elétrica por falta de pagamento e regulamentam o pagamento de eventuais débitos pendentes enquanto persistir o plano de contingência adotado pela Secretaria de Saúde de Roraima em decorrência da pandemia de Covid-19.

Estabelecem, ainda, que, antes de proceder à interrupção do serviço por inadimplência anterior a março de 2020, as concessionárias de serviços públicos devem possibilitar o parcelamento de débitos das faturas referentes ao período de contingência, o débito consolidado durante as

medidas restritivas não poderá ensejar a interrupção do serviço e deverá ser cobrado pelas vias próprias, vedada a cobrança de juros e multas.

**14.** As normas objetivam regulamentar a relação entre o usuário do serviço e a empresa concessionária, tratando-se, portanto, de normas de natureza consumerista que não atingem de forma direta a relação contratual estabelecida entre a concessionária e o Poder Público. Essa relação jurídica entre o usuário do serviço e a empresa prestadora evidencia típica relação de consumo.

**15.** Os efeitos decorrentes das normas impugnadas afetam diretamente a relação entre o consumidor usuário e o fornecedor prestador do serviço público, pelo que não interferem na relação entre esses dois atores e o Poder concedente, titular do serviço, tampouco no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica.

Não se constata que as normas impugnadas possam gerar desequilíbrio contratual ou afetar políticas tarifárias, especialmente porque as medidas impostas são excepcionais e transitórias, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência adotado pela Secretaria de Saúde de Roraima em decorrência da pandemia de Covid-19.

Ressalte-se, nesse sentido, o disposto no § 2º do art. 2º da Lei impugnada pelo qual se prevê que *“após o fim das restrições decorrentes do plano de contingência, as concessionárias de serviço público, antes de proceder à interrupção do serviço em razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito das faturas referentes ao período de contingência”*.

**16.** A determinação das normas no sentido de vedar-se o corte de energia elétrica e a cobrança de multas e juros enquanto perdurar o plano de contingência imposto pela pandemia também tem respaldo no art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, pelo qual se prevê a necessária continuidade dos serviços públicos essenciais:

*“ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.*

*Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código”.*

**19.** Também a Lei n. 13.460/2017, pela qual se dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, disciplina a necessidade de continuidade dos serviços públicos essenciais:

*“ Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia” .*

**20.** Na Lei n. 8.987/1995, pela qual se dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, prescreve-se:

*“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.*

**21 .** A não interrupção dos serviços públicos de energia elétrica relaciona-se à satisfação das necessidades básicas da população, pelo que a continuidade do serviço é considerada essencial para a adoção de medidas de contenção do novo coronavírus.

O fornecimento de energia elétrica é direito fundamental relacionado à dignidade humana, ao direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação e à profissão, constituindo-se em serviço público essencial e universal, que deve estar disponível a todos os cidadãos, especialmente no complexo contexto pandêmico vivenciado.



**22.** As normas impugnadas implementam conteúdo de natureza consumerista, contida no inc. V do art. 24 da Constituição da República, que não apresentam interferência na estrutura de prestação do serviço público, nem no equilíbrio dos contratos administrativos.

**23.** O propósito das normas impugnadas consiste também em adotar medidas destinadas à proteção à saúde pública, matéria inserida na esfera da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do inc. XII do art. 24 da Constituição da República.

**24.** É de se ressaltar que a superveniência da Lei federal n. 14.015, de 15.6.2020, pela qual se dispõe sobre interrupção, religação ou restabelecimento de serviços públicos, também editada em razão da pandemia de Covid-19, não afasta a competência estadual para disciplinar a matéria de proteção e defesa do consumidor de forma mais ampla do que a estabelecida pela legislação federal, como assentado em recentes decisões deste Supremo Tribunal.

No art. 2º da Resolução Normativa n. 878/2020, alterada pela Resolução n. 891/2020, da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, prevê-se a proibição de suspensão do fornecimento de energia elétrica para as unidades consumidoras *“II - onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica; (...) IV - em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; 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”*.

No § 3º do art. 2º da Resolução Normativa n. 878/2020, tem-se impedimento de imposição de multa e de juros de mora por inadimplência, nas hipóteses previstas nos incs. IV e V. No § 4º do art. 2º se estabeleceu que a proibição da suspensão do fornecimento de energia elétrica não veda a adoção de outras medidas pela legislação para cobrança dos débitos, a partir do vencimento.

Tem-se que as normas impugnadas não se contrapõem à legislação federal que disciplina o tema, consistindo, entretanto, em normas mais abrangentes de proteção ao usuário consumidor do serviço, acrescentando hipóteses de impedimento de interrupção do fornecimento de energia elétrica e de proibição à imposição de multa e juros de mora em caso de inadimplemento, de acordo com as peculiaridades locais.

**25.** São constitucionais as normas estaduais impugnadas, editadas em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus, pelas quais veiculados a proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, o modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, por versarem essencialmente sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública.

**26.** Pelo exposto, **voto no sentido de julgar improcedente o pedido para declarar constitucionais as normas previstas no § 1º do art. 2º, no § 2º do art. 2º e nos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima, na parte afeta à “*energia elétrica*”.**