

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADEE, tendo por objeto (a) a expressão “ *energia elétrica* ”, constante do art. 2º, § 1º; e os arts. 2º, §§ 2º e 3º; 4º e 5º, da Lei 5.145/2000; e (b) a expressão “ *energia elétrica* ”, constante do art. 1º; e os arts. 2º e 3º, da Lei 5.143/2020, ambas do Estado do Amazonas. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei 5.145/2020

Art. 1º Fica vedada a majoração, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços, no âmbito do Estado do Amazonas, durante o período em que estiver em vigor o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde, referente ao novo coronavírus – COVID-19.

§ 1º Para os fins da definição de majoração de preços de que trata o caput deste artigo, serão considerados os preços praticados em 1º de março de 2020.

§ 2º A proibição de que trata o caput deste artigo se aplica aos fornecedores de bens e serviços nos termos do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 2º Fica vedada a interrupção de serviços essenciais por falta de pagamento, pelas concessionárias de serviços públicos.

§ 1.º Entende-se como serviços essenciais para efeito do disposto no caput deste artigo, o fornecimento de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica .

§ 2.º Após o fim das restrições decorrentes do Plano de Contingência, as concessionárias de serviço público, antes de proceder a 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.

§ 3.º O débito consolidado durante as medidas restritivas não poderá ensejar a interrupção do serviço, devendo ser cobrado pelas vias próprias, sendo vedada a cobrança de juros e multas.

Art. 3º Desde o início do Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde, ficam interrompidos os prazos previstos nos artigos 125 e 127 da Lei Complementar n. 19, de 29 de dezembro de 1997, para o pagamento do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos – ITCMD.

§ 1º A contagem dos prazos de que trata o caput deste artigo será reiniciada 60 (sessenta) dias após o encerramento do Plano de Contingência.

§ 2º Pelo mesmo período, fica suspensa a incidência das penalidades previstas no artigo 136-A e 139 da Lei Complementar n. 19, de 29 de dezembro de 1997, para os casos de descumprimento de prazos

Art. 4º. Fica suspensa a incidência de multas e juros por atraso de pagamento das faturas de serviços públicos concedidos, enquanto perdurar o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde.

Art. 5º. O descumprimento ao disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multas nos termos do Código de Defesa do Consumidor, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, em especial, o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Amazonas (PROCON-AM).

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação com vigência enquanto perdurar o Plano de Contingência adotado pela Secretaria de Saúde do Estado do Amazonas, em decorrência da pandemia pelo coronavírus (COVID-19).

Lei 5.143/2020

Art. 1º. As concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica, no âmbito do Estado do Amazonas, ficam proibidas de efetuar o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de suas respectivas contas, enquanto perdurar o estado de emergência decorrente de situações de extrema gravidade social.

Art. 2º Ao consumidor que tiver o fornecimento suspenso, fica assegurado o direito de acionar juridicamente a empresa concessionária por perdas e danos, além de ficar desobrigado do pagamento do débito que originou o referido corte.

Art. 3º Fica estabelecido que, cessado o estado de emergência, o consumidor deverá procurar as respectivas concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica a fim de quitar o débito que, por ventura, venha a existir.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, a requerente sustenta que, aos disciplinarem as consequências financeiras da pandemia sobre a prestação de serviço de energia, os dispositivos teriam violado a competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, IV, da CF), bem como a competência material da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, tal serviço (art. 21, XII, CF) e, como consequência, o art. 175, parágrafo único, III, da CF.

Formula pedido cautelar, e, ao final, pede seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante do §1º do art. 2º da Lei nº 5.145/2020 e do art. 1º da Lei nº 5.143/2020, do Estado do Amazonas, e conferida “ *interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos arts. 2º, §2º, 4º e 5º e 6º da Lei nº 5.145/2020 e 2º e 3º da Lei nº 5.143/2020, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado do Amazonas*”.

Submetida a demanda a julgamento virtual, o eminente Relator, Min. MARCO AURÉLIO, apresentou voto pela improcedência do pedido, conforme a seguinte ementa:

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cabe à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – art. 103, § 3º, da Constituição Federal.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO -LEI ESTADUAL. Ausente instituição de obrigação relacionada à execução do serviço de energia elétrica, são constitucionais atos normativos estaduais a versarem vedação do corte do fornecimento residencial, ante inadimplemento, e parcelamento do débito, considerada a pandemia covid-19, observada a competência concorrente para legislar sobre proteção do consumidor – artigo 24, inciso VII, da Carta da República.

É o relatório do essencial.

Acompanho o voto do Relator, com ressalva do entendimento acerca do papel da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 103, § 3º, da Constituição Federal.

A controvérsia dos autos consiste em saber se o Estado do Amazonas poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar a matéria posta nos dispositivos impugnados.

Entendo que o conteúdo das normas estaduais não interfere no *núcleo essencial* do contrato de prestação dos serviços de energia elétrica, cuja competência é privativa da União.

Não se desconhece que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou o entendimento de que não compete aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia política, a edição de normas que acarretem em interferência direta nas relações jurídico-contratuais firmadas entre o Poder concedente federal e municipal e as empresas concessionárias de serviços públicos, por força do art. 175 da Constituição Federal, uma vez que cumpre ao ente federado concedente a regulamentação, a fiscalização e a direção das condições a serem prestados os respectivos serviços pactuados (ADI 3.866, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2019; ADI 3.343, Red. p/ Acórdão LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 22/11/2011; ADI 4606, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 6/5/2019).

Vale ressaltar, inclusive, a existência de precedentes desta CORTE no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que proíbem genericamente, e por prazo indeterminado, o corte no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento do consumidor, bem como a cobrança de multas pela interrupção ou a fixação de critérios e formas na prestação do serviço, por entender que os diplomas legais comprometem as condições contratualmente estabelecidas entre a concessionária e a União, interferindo, com isso, no núcleo básico do contrato (ADI 3.661, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2011; ADI 6.190, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/2020; ADI 2.337, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 21/6/2002; ADI 5.610, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 20/11/2019; ADI 3.824, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020; ADI 3.729, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 9/11/2007):

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.008/2006, DO ESTADO DO PARANÁ. ENERGIA ELÉTRICA. PROIBIÇÃO DE RETIRADA DO RELÓGIO /MEDIDOR E DE CORTE DO SERVIÇO NA REDE EXTERNA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE VALORES PARA EFEITO DE REATIVAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA. LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRADÉE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E SANÇÕES NÃO PREVISTAS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS ENTRE A EMPRESA CONCESSIONÁRIA E A UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee possui legitimidade ativa para questionar a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do

Paraná. Precedentes. II – Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interferem na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. Precedentes. III - ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná.

(ADI 5960, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/2020).

Na hipótese em análise, no entanto, a legislação impugnada veda a suspensão no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento por prazo determinado, apenas “ *durante o período em que estiver em vigor o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde, referente ao novo coronavírus – COVID-19* ” (art. 1º, da Lei 5.145/2000), ou, ainda, “ *enquanto perdurar o estado de emergência decorrente de situações de extrema gravidade social* ” (art. 1º, da Lei 5.143/2020), com o claro objetivo de proteger o consumidor em situação de extrema gravidade social.

Observe, aliás, que, tendo sido determinada, no Estado do Amazonas, a restrição à circulação de pessoas em virtude da pandemia da COVID-19, a disposição trazida na lei estadual impugnada está em consonância com a normatização estabelecida a nível federal na RN 878/2020, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia competente para promover e regulamentar as atividades relativas às outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, por delegação do Governo Federal (Lei 9.427/96).

Com efeito, o art. 2º, caput e inciso V, da RN 878/2020 da ANEEL veda expressamente a suspensão de fornecimento do serviço de energia elétrica prestado nos locais em que “ *for restringida a circulação das pessoas por ato de poder público competente* ”:

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

[...]

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 de poder público competente .

Como se vê, embora tenha reflexos no campo da atividade fornecida pela requerente, as normas estaduais ora questionadas visam claramente à defesa e salvaguarda do consumidor, com especificidade e priorização deste, pois, embora os dispositivos legais tenham como destinatárias também as empresas dedicadas aos serviços de energia elétrica, a principal razão de ser das normas e de toda a lei não está na interferência dos serviços prestados em si, mas na implementação de um modelo de proteção ao consumidor enquanto durar a situação de calamidade pública.

Assim sendo, o Estado do Amazonas, ao editar as normas em questão, atuou no exercício de sua competência concorrente subsidiária para legislar sobre consumo e defesa do consumidor, dentro da perspectiva de proteção ao consumidor conferida pelo texto constitucional, não interferindo no núcleo essencial do contrato de prestação de serviços de energia elétrica, mesmo porque legislou em conformidade com a regulamentação federal sobre o tema.

Quando da análise dessas questões envolvendo distribuição de competência legislativa concorrente, deve o intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades consagrando o imprescindível equilíbrio federativo.

Nesse sentido, esta SUPREMA CORTE, na análise de controvérsias semelhantes, declarou a constitucionalidade de diversas normas estaduais, reconhecendo a competência dos Estados-membros para dispor sobre o consumo e a proteção dos consumidores, no exercício de sua competência concorrente (ADI 1.980, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 7/8/2009 e ADI 2.832, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/6/2008; ADI 4.954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 30/10/2014; RE 594.057 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 23/6/2014).

Em julgados mais recentes desta CORTE, considerando a competência concorrente legislativa dos Estados para editar leis sobre defesa do consumidor, citem-se ainda: ADI 5.745, Red. p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019 (em que se reputou constitucional lei do Estado do Rio de Janeiro que obriga as empresas Prestadoras de Serviço a, previamente, informarem, aos consumidores, dados dos funcionários que executarão os serviços demandados em suas residências ou sedes); ADI 4.908, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 6/5/2019 (na qual o Tribunal

entendeu pela constitucionalidade de norma estadual que previa hipótese de cancelamento de multa contratual de fidelidade de usuário de serviços de telefonia fixa e celular); e outros casos ainda muito próximos ao destes autos, como a ADI 5.961, Red. p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 26/6/2019 (cujo entendimento foi de considerar constitucional lei do Estado do Paraná que proíbe que as empresas de concessão de serviços públicos de água, luz e telefonia façam o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de contas em dias específicos).

Registro, também, o julgamento da ADI 6406 MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2021), no qual o TRIBUNAL, ao apreciar controvérsia virtualmente idêntica ao caso em análise, indeferiu pedido liminar para suspender dispositivos de lei do Estado do Paraná que proibiam as concessionárias de serviços de energia elétrica, água e esgoto de realizarem o corte do funcionamento dos respectivos serviços especificamente enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia da COVID-19. Transcrevo os seguintes fundamentos relevantes do voto condutor do acórdão:

[...] 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. (...)

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

No mesmo sentido, destaco o precedente firmado no julgamento da ADI 6432 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 14/5/2021), assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. **EXPRESSÃO ENERGIA ELÉTRICA**, PREVISTA NO § 1º DO ART. 2º DA LEI N. 1.389/2020 DE RORAIMA: PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO § 2º DO ART. 2º E DOS ARTS. 3º, 4º, 5º E 6º DA **LEI ESTADUAL PELA QUAL VEDADA A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PELA INADIMPLÊNCIA DOS USUÁRIOS: COBRANÇA E PAGAMENTO DOS DÉBITOS. FLUÊNCIA E EXIGIBILIDADE DE MULTA E JUROS MORATÓRIOS PELOS DÉBITOS SOBRE A FRUIÇÃO DO SERVIÇO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. NORMAS DE DIREITO DO CONSUMIDOR E DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. INCS. V E XII DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.**

1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei n. 9.868 /1999. Julgamento definitivo do mérito considerada a formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de novas informações. Precedentes.

2. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee: parte legítima ativa para propositura da ação direta. Precedentes.

3. São constitucionais as normas estaduais que veiculam 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, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência, em decorrência da pandemia de Covid-19, por versarem, essencialmente, sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública. Precedentes .

4. É concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública, nos termos dos incs. V e XII do art. 24 da Constituição da República.

5. As normas impugnadas, excepcionais e transitórias, editadas em razão da crise sanitária causada pelo novo coronavírus, não

interferem na estrutura de prestação do serviço público de energia elétrica, nem no equilíbrio dos respectivos contratos administrativos.

Ação direta julgada improcedente para declarar constitucionais as normas, na parte afeta à expressão “energia elétrica”, 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.

Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos Estados-membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal.

Diante do exposto, acompanho o Relator para julgar IMPROCEDENTE o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, com ressalva de entendimento quanto à possibilidade de a Advocacia-Geral da União pronunciar-se contrariamente à constitucionalidade de normas questionadas em sede de controle concentrado.

É o voto.