

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pela ABRADÉE em face da expressão energia elétrica, prevista no § 1º do art. 2º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima.

Pleiteia, também, interpretação conforme a 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.

Conforme consta do relatório apresentado, eis o inteiro teor do diploma estadual em comento:

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

§ 1º Para os efeitos deste Lei, consideram-se os seguintes produtos:

- I - álcool em gel;
- II - máscaras descartáveis;
- III - papel higiênico;
- IV - sacos de lixo; e
- V - papel toalha.

§ 2º Para os fins da definição de majoração de preços de que trata o caput deste artigo, deverão ser considerados os preços praticados em 1º de março de 2020.

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

§ 4º O consumidor que constatar a elevação injustificada dos produtos e serviços do § 1º poderá acionar os órgãos de Defesa do Consumidor ou o Poder Judiciário para a providências necessárias.

Art. 2º Ficam proibidas as concessionárias de serviços públicos essenciais de cortar o 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, no âmbito do estado de Roraima.

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

§ 2º 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.

§ 3º 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 multa.

Art. 3º Ao consumidor que tiver suspenso o fornecimento 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. 4º 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, porventura, venha a existir.

Art. 5º Ficam suspensos 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 da Saúde.

Art. 6º 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 Orientação ao Consumidor do Estado de Roraima (PROCON-RR).

Art. 7º Enquanto durar o estado de calamidade pública em todo o território de Roraima - Decreto nº 28.635, ficam interrompidos os prazos previstos no artigo 82 da Lei Estadual nº 059, de 28 de dezembro de 1993, para pagamento do Imposto de Transmissão Causa Mortis.

§ 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 nos artigos 84 e 85 da Lei 059, de 28 de dezembro de 1993, para os casos de descumprimento de prazos.

Art. 8º Fica suspensa a validade de documentos públicos que necessitem de atendimento presencial para sua renovação e/ou prorrogação pelo prazo de vigência da presente Lei.

Parágrafo único. Após o fim do estado de calamidade decretado pelo Governo do Estado, as pessoas físicas e/ou jurídicas terão o prazo de 30 (trinta) dias corridos para requererem a renovação/prorrogação de que trata o caput deste artigo.

Art. 9º 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 de Roraima em decorrência da pandemia pelo coronavírus (COVID-19).

Da leitura da lei estadual em comento, depreende-se que ela prescreve a **proibição de corte no fornecimento de serviços públicos essenciais, tais como o de energia elétrica, enquanto perdurar a pandemia do coronavírus**, ainda que os **usuários não efetuem o respectivo pagamento** pela sua utilização (art. 2º, § 1º).

A lei dispõe, ainda, em seu art. 2º, § 2º, que **as empresas** prestadoras de serviços públicos tidos como essenciais **deverão cobrar os débitos em atraso de forma parcelada após o final da pandemia**.

E, também, que o **débito consolidado não poderá ser utilizado para interromper a prestação do serviço após a pandemia**, bem como a **proibição de incidência sobre o esse montante de juros e multa** (art. 2º, § 3º, e art. 5º).

O art. 6º prevê ainda a possibilidade de o Estado impor multa à prestadora de serviço que descumpra suas prescrições.

A eminente Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, entende que as normas citadas versam essencialmente sobre Direito do Consumidor, o qual se insere no âmbito da competência concorrente dos estados para legislar.

Afirma que "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".

Assenta, ainda, que "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".

Em que pese tenha restado vencido no julgamento da referida medida cautelar na ADI nº 6.406, **peço vênias à Relatora para registrar meu posicionamento divergente acerca da matéria**.

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 à **União**, em **caráter privativo**, a competência **para legislar sobre energia**, consoante dispõe o **art. 22, inciso IV**.

Ademais, a Constituição da República também prevê, em seu **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**.

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 **em**

face da norma supratranscrita , compreendo 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.

Se a CF/88 atribui à União a competência material para explorar o fornecimento de energia elétrica (art. 21, inciso XII, b) e a competência para regular os assuntos que lhes forem pertinentes (art. 22, inciso IV), bem como para prever o modo como será prestado esse serviço (art. 175, parágrafo único), normas estaduais que interfiram nessa disposição acabam por adentrar 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, sobre possibilidade ou não de pagamento parcelado do débito em aberto e sobre possibilidade ou não de interrupção do serviço em razão da inadimplência , pois todas essas questões se inserem nos temas relativos à política tarifária, aos direitos 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 quando se trata 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 , em meu entender, a possibilidade de inserção das relações decorrentes da prestação do serviço , ou seja, entre a empresa concessionária/permissionária e os usuários, 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 INTERRUÇÃO 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 16/10/20).

Vide as palavras do ilustre Ministro, **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 no voto que proferiu no julgamento da ADI nº 6406-MC**, em que discutida lei paranaense similar à do presente caso, **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 então 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** 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.

(...)

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 sobre as **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.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (**ANEEL**), por sua vez, aduz em petição de ingresso na qualidade de **amicus curiae** (doc. eletrônico n. 24), que:

“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”.

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 procedência do pedido na presente ação.

Pelo exposto, **divirjo da Relatora para declarar a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante do § 1º do art. 2º da Lei n. 1.389/2020 de Roraima**, bem como dou **interpretação à conforme à Constituição ao parágrafo § 2º do art. 2º e aos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do citado diploma**, de modo excluir do seu âmbito de incidência os **serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica**.