

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO DIAS TOFFOLI

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA – ABRADÉE, pessoa jurídico-associativa de direito privado, constituída por tempo indeterminado e sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/ME nº 00.058.328/0001-69, sediada em Brasília/DF¹ (doc. 1) e com endereço eletrônico gestãoprocessual@ayresbritto.com.br, vem à presença de Vossa Excelência, por seus advogados (procuração doc. 2), com base nos arts. 102, I, “a”, e 103, IX, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868/1999² e no art. 5º do Regimento Interno desse Colendo STF (RISTF), propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de CONCESSÃO IMEDIATA DE MEDIDA CAUTELAR
INAUDITA ALTERA PARS

para que essa egrégia Suprema Corte, consoante o art. 28, parágrafo único da Lei nº 9.868/99, julgando procedente a presente ação, declare a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante do art. 1º e do *caput* do art. 2º da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina (doc. 3), e proceda à interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, do parágrafo único do art. 2º da mesma Lei nº 17.933/2020, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado de Santa Catarina, à luz dos seguintes fundamentos.

¹ SCN – Qd. 02 – Bl. D - Torre A - Sala 1101, Edifício Liberty Mall CEP: 70712-903 - Brasília - DF – Brasil.

² A inicial atende os incisos I e II do art. 3º da Lei nº 9.868/99. Em duas vias, segue acompanhada de procuração e de cópias da Lei nº 8.769/2020, do Estado do Rio de Janeiro (art. 3º, parágrafo único da Lei nº 9.868/99).

Sumário

1. O objeto da ADI: a) os dispositivos inconstitucionais da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina; b) o temário normativo em questão: impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica, em qualquer hipótese e para toda e qualquer classe de usuário; modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados; a fluência e a exigibilidade de multa e juros moratórios pelos débitos alusivos à fruição do serviço público em causa.....04.

2. Legitimidade ativa da ABRADÉE: a) a mais nítida vinculação temática entre normas versantes sobre distribuição de energia elétrica e a entidade que reúne as empresas distribuidoras de energia elétrica do País; b) a homogeneidade de interesses e o alcance nacional da associação autora.....07.

3. A edição pela União, nos marcos da Constituição Federal, de um “estatuto jurídico da calamidade (Covid-19) para o setor de energia elétrica”: a) a função coordenativa da União em matéria de calamidade pública; b) o reforço dos laços federativos para o enfrentamento conjunto da crise.....11.

4. O regime emergencial e transitório editado por ANEEL e União para o segmento de distribuição de energia elétrica: a) o caráter tão protetivo quanto conciliatório da Resolução Normativa nº 878/2020; b) o fato de que a resolução tratou, por modo diverso, dos mesmos temas abordados pela lei estadual; c) a isenção veiculada na Medida Provisória nº 950/2020 e os seus aproximadamente nove milhões de beneficiários.....13.

5. A inconstitucionalidade da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina: a) a violação aos arts. 21, XII, “b”, 22, IV, e 175, parágrafo único, inc. III, da

Constituição Federal; **b)** a existência de disciplina federal voltada aos mesmos e precisos temas versados na lei estadual.....21.

6. A jurisprudência da crise no STF, em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19): **a)** a competência da União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas; **b)** a consequente e reforçada preservação das competências privativas da União na pandemia.....30.

7. Inconstitucionalidade material: violação à isonomia que subjaz à dimensão nacional do serviço público de distribuição de energia elétrica.....32.

8. A necessária implementação de medida cautelar *inaudita altera pars*: **a)** o perigo da demora; **b)** os diversos precedentes do STF pelo deferimento monocrático de medida cautelar em ADI, em matéria de invasão estadual de competências privativas da União; **c)** a *jurisprudência da crise* e os já reiterados casos em igual sentido de provimento cautelar monocrático.....35.

9. Pedidos.....39.

1. **O objeto da ADI:** a) os dispositivos inconstitucionais da Lei nº 17.933/2020, do Estado do Estado de Santa Catarina; b) o temário normativo em questão: impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica, em qualquer hipótese e para toda e qualquer classe de usuário; modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados; a fluência e a exigibilidade de multa e juros moratórios pelos débitos alusivos à fruição do serviço público em causa

1.1. O objeto desta ação direta reside em dispositivos da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina (doc.3), versantes sobre a vedação da interrupção de determinados serviços, entre os quais, explicitamente, os “serviços de energia elétrica”. A lei ainda se ocupa do momento, da forma e dos acréscimos legais atinentes à cobrança pelos débitos tarifários dos meses de março e abril de 2020. Eis o inteiro teor da aludida lei, cujos dispositivos reputados inconstitucionais (em destaque) serão apontados mais à frente:

“LEI Nº 17.933, DE 24 DE ABRIL DE 2020

Veda o corte dos serviços de energia elétrica, água, esgoto e gás, até 31 de dezembro de 2020, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e estabelece outras providências, ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica vedado o corte dos serviços de energia elétrica, água, esgoto e gás, até 31 de dezembro de 2020, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a contar da data da publicação do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020.

Art. 2º As empresas distribuidoras de energia elétrica, água, esgoto e gás deverão postergar os débitos tarifários de todos os consumidores do Estado de Santa Catarina, referentes aos meses de março e abril de 2020.

Parágrafo único. Os débitos tarifários postergados serão cobrados dos consumidores a partir da conta de maio de 2020 em 12 (doze) parcelas iguais e sucessivas sem juros, encargos ou multas.

Art. 3º (Vetado) Parágrafo único. (Vetado)

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

Florianópolis, 24 de abril de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA

Governador do Estado.”

1.2. As normas estaduais em questão destinam-se a vedar genericamente a interrupção, por qualquer motivo, do fornecimento de energia elétrica (e de outros serviços), “ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”.

1.3. Mais do que isso, a lei catarinense disciplina as consequências financeiras da pandemia sobre a prestação de determinados serviços públicos (entre eles, explicitamente, o de distribuição de energia elétrica), estatutando que: **a)** a distribuidora de energia elétrica, além de não poder efetuar qualquer tipo de suspensão no fornecimento, deverá “postergar” a cobrança dos débitos tarifários atinentes aos meses de março e abril de 2020, para todo e qualquer categoria de usuário (art. 2º, *caput*); **b)** o débito consolidado e postergado dos meses de março e abril deverão ser exigidos a partir da conta de maio de 2020, em 12 (doze) parcelas, ficando vedada a cobrança de “juros, encargos ou multas” (art. 2º, parágrafo único).

1.4. Ocorre que a União é a titular da competência privativa de legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV) e não há lei complementar que, à luz do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, autorize os Estados a legislar sobre qualquer questão específica de energia elétrica.

1.5. Diferente não foi o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina quando instada a se manifestar sobre a correção jurídico-constitucional da proposição legislativa que culminou na edição da ora impugnada Lei nº 17.933/2020, a fim de orientar a decisão do Governador. Eis o que ficou manifestado no parecer da PGE/SC (doc. 4):

“Pois bem. Os artigos 1º e 2º do autógrafo, ao estabelecerem a vedação do corte e a postergação dos débitos tarifários dos serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços públicos de competência da União (primeiro) e Município (dois últimos), respectivamente,

violam a Constituição Federal, especificamente os arts. 21, XII, “b”; 22, IV; 30, I e V; e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III.”

1.6. Portanto, no que pertine à presente ação direta, são esses os imbricados conteúdos da Lei catarinense nº 17.933/2020 que se vem impugnar: **(i)** a impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica em qualquer hipótese e para toda e qualquer tipologia de usuário – em grau diverso do que inscrito em normatização federal específica para o período de pandemia; **(ii)** a inclusão expressa da “energia elétrica” como serviço essencial regulado pelo Estado de Santa Catarina em razão da pandemia (art. 1º); **(iii)** o modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados nos meses de março e abril de 2020, notadamente o seu parcelamento em 12 (doze) meses mensais, a partir de maio de 2020; e **(iv)** a impossibilidade de fluência e a inexigibilidade de multa, encargos e juros moratórios pelos débitos alusivos à fruição do serviço público em causa.

1.7. São questões, essas, tematicamente vinculadas às prestadoras do serviço público de distribuição de energia elétrica, cuja atividade é central e diretamente afetada pelas regras acima elencadas. Atraindo-se, com isso, a legitimidade da ABRADDEE para a propositura desta ADI, conforme minudenciada a seguir.

2. Legitimidade ativa da ABRADDEE: a) a mais nítida vinculação temática entre normas versantes sobre distribuição de energia elétrica e a entidade que reúne as empresas distribuidoras de energia elétrica do País; b) a homogeneidade de interesses e o alcance nacional da associação-autora

2.1. Fundada em 1995, a ABRADDEE é associação de **âmbito nacional** que representa 41 (quarenta e uma) concessionárias de distribuição de energia elétrica – estatais e privadas – atuantes em todas as regiões do país e que, juntas, são responsáveis pelo atendimento de 99,6% dos consumidores brasileiros.

2.2. Pelo art. 2º de seu Estatuto Social (doc.1), ela congrega, exclusivamente, empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica. Dota-se, pois, de **homogeneidade e alcance representativo em todo o território brasileiro**³.

2.3. Já o art. 1º do Estatuto Social elenca seus objetivos, evidenciando a **pertinência temática:**

“Art.1.º - A ABRADDEE – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica é uma associação civil, de fins não econômicos, com sede social em Brasília, DF, com prazo de duração indeterminado, (...) e que tem os seguintes objetivos: a) **a representação judicial ou extrajudicial de seus associados, para a defesa de seus interesses;** b) **a prestação de serviços de apoio aos associados, no campo técnico, comercial, econômico, financeiro, jurídico e político e institucional;** (...) e) a realização de acordos e convênios de cooperação técnica e de troca de informações com entidades nacionais e internacionais, visando o desenvolvimento e a capacitação dos associados;

f) **a preparação de estudos e de propostas para a solução de problemas, em colaboração com os poderes constituídos, no âmbito de questões relacionadas com as atividades dos associados.”**

2.4. Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, para o preenchimento do pressuposto processual da pertinência temática, “a norma contestada deverá repercutir direta ou indiretamente sobre a atividade profissional ou econômica da classe envolvida, ainda que só parte dela seja atingida”⁴.

2.5. É o caso da Lei nº 17. 933/2020, do Estado de Santa Catarina, que proibiu a concessionária de distribuição local de promover, para toda e qualquer categoria de usuário, a suspensão do fornecimento de energia elétrica à população catarinense até

³ AMAZONAS ENERGIA; CEA; CEB-D; CEEE-D; CELESC-D; CELPE; CEMIG-D; COELBA; COPEL-DIS; COSERN; CPFL PAULISTA; CPFL PIRATININGA; CPFL SANTA CRUZ; DMED; EDP ES; EDP SP; ELEKTRO; ENEL CE; ENEL-GO; ENEL RJ; ENEL SP; ENERGISA AC; ENERGISA BO; ENERGISA MG; ENERGISA MS; ENERGISA MT; ENERGISA NF; ENERGISA PB; ENERGISA RO; ENERGISA SE; ENERGISA SS; ENERGISA TO; EQTL AL; EQTL MA; EQTL PA; EQTL PI; LIGHT; RGE; RORAIMA ENERGIA; SANTA MARIA E SULGIPE.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7ª ed.rev.e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016, p. 207.

31 de dezembro de 2020, “ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”.

2.6. Igualmente, dentre outros questionáveis dispositivos, a lei catarinense estabeleceu que a concessionária de distribuição, além de não poder efetuar qualquer tipo de suspensão no fornecimento de energia, deverá ofertar o parcelamento da dívida dos meses de março e abril de 2020 aos usuários (art. 2º, *caput*). Além disso, o débito consolidado e postergado dos meses de março e abril deverá ser exigido a partir da conta de maio de 2020, em 12 (doze) parcelas, ficando vedada a cobrança de “juros, encargos ou multas” (art. 2º, parágrafo único).

2.7. Considerando-se que, no desverticalizado setor elétrico brasileiro, são as empresas distribuidoras os agentes responsáveis pelo suprimento de energia aos usuários finais e, por conseguinte, pela cobrança da fatura, é sobre a esfera jurídica delas, distribuidoras, que repercute a lei estadual ora impugnada.

2.8. Tem-se, pois, a inequívoca configuração da **pertinência temática** entre os objetivos institucionais da ABRADDEE, consagrados no aludido art.1, ‘a’, de seu Estatuto Social, e o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Eis que os comandos proibitivos e restritivos acima elencados, além de interferirem invasivamente nas competências constitucionais da União para organizar e legislar exclusiva e privativamente sobre energia elétrica⁵ e de regular a questão tarifária e de adequada prestação do serviço público por meio da ANEEL⁶, afetam diretamente a rotina ordinária da execução dos serviços das concessionárias de distribuição.

2.9. Não é de agora, porém, que a ABRADDEE exerce a capacidade postulatória que a Constituição Federal lhe atribui, no inc. IX do art. 103, para instaurar processos de controle de constitucionalidade em matérias que lhe sejam afeitas. Por reiteradas vezes, o STF já pôde afirmar a sua legitimidade, como **na recente ADI**

⁵ Arts. 21, XII, e 22, IV, da Constituição Federal.

⁶ Art. 175, parágrafo único, I, II e III da CF c/c Lei nº 9.427/96.

5610⁷, na qual a ABRADDEE questionou a constitucionalidade da Lei nº 13.578/2016, do Estado da Bahia, que proibia as empresas concessionárias de distribuição de cobrarem pelo serviço de religação do fornecimento de energia elétrica, em caso de corte por atraso no pagamento. Eis trecho do voto do Ministro Luiz Fux, relator:

“In casu, a **Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADDEE** representa as concessionárias de distribuição de energia elétrica, ramo de atuação diretamente afetado pela matéria em discussão” (sem realce no original).

2.10. Outros casos em que a legitimidade da ABRADDEE para a propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade foi reconhecida foram as **ADIs 3905**, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; **3763**, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; **5961**, de relatoria do Ministro Marco Aurélio; **3798**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes; **3703**, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa; **3763**, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa; e **3824**, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

2.11. A ABRADDEE tem participado de relevantes casos e contribuído intensamente para o adensamento das discussões do setor elétrico, notadamente do segmento de distribuição, perante a jurisdição constitucional do STF, a exemplo da **ADC 26**, na qual ela figurou como autora da ação. Eis o que anotou o Ministro Edson Fachin na ocasião: “reconhecida a legitimidade da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE, uma vez que não há entidade que abarque toda a coletividade atingida pela norma questionada.”⁸

2.12. A ABRADDEE também tem tido sua legitimidade reconhecida para atuar como *amica curiae*, municiando a Suprema Corte com informações técnicas especializadas que suprem déficits informacionais em casos complexos. São exemplos: **RE 627.189**, de relatoria do Ministro Dias Toffoli; **RE 1.181.353**, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; **ADI 4740**, de relatoria do Ministro Edson

⁷ ADI 5610, Min. Luiz Fux, Pleno, 20/11/2019.

⁸ ADC 26, Min. Edson Fachin, Pleno, 09/09/2019.

Fachin; **RE 1.228.451**, de relatoria do Ministro Celso de Mello); **RE 667.958**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes; **RE 1.053.574**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes; e **ADI 4925**, de relatoria do Ministro Teori Zavascki.

2.13. Indiscutível, portanto, a legitimidade da ABRADÉE para aportar, à jurisdição da Suprema Corte, a sua perspectiva normativa sobre a inconstitucionalidade da Lei catarinense nº 17.933/2020, uma vez que seus efeitos multiplicadores repercutem, diretamente, sobre a esfera jurídica e patrimonial de seus filiados.

3. A edição pela União, nos marcos da Constituição Federal, de um “estatuto jurídico da calamidade (Covid-19) para o setor de energia elétrica”:
a) a função coordenativa da União em matéria de calamidade pública; b) o reforço dos laços federativos para o enfrentamento conjunto da crise

3.1. As razões de legislar do Estado de Santa Catarina na Lei nº 17. 933/2020, objeto da presente ação, invocam a pandemia do coronavírus (Covid-19); ou seja, diante da crise, teria o Estado do SC a necessidade de disciplinar questões alusivas à energia elétrica, ainda que em menoscabo da competência exclusiva da União para tanto.

3.2. A consolidação de disputas intermináveis entre Estados-membros e União numa guerra autofágica pelo exercício descoordenado do seu poder legiferante, corresponderia, na prática, à quebra do pacto federativo, pois erigiria, materialmente, certa dissolução de irmãos-federados que precisam desenvolver a capacidade de dialogar, cooperar e respeitar os limites constitucionais das suas competências.

3.3. Não custa recordar que a defesa da federação constitui uma das mais caras competências do Supremo, que, além de gozar da competência de processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, “a”), é o fiador da

federação brasileira ao também desfrutar da aptidão para apreciar as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, “f”).

3.4. A base normativa capaz de conduzir o país nessa crise tem o seu ponto de partida na Constituição. E é inquestionável a determinação de uma liderança normativa da União na gestão dessa calamidade pública. O inciso XVIII do art. 21 é mais do que expresso ao dispor que compete à União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.

3.5. O reconhecimento do estado de calamidade pública se deu com a publicação, no Diário Oficial da União do dia 20.3.2020, do **Decreto Legislativo nº 6**.

3.6. Em seguida, a **Lei nº 13.979/2020** dispôs sobre as medidas de enfrentamento. Em seu art. 3º, §10, ela determina que, no caso de essas medidas afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, “somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador”.

3.7. O art. 3º da Lei nº 13.979/2020 diz que, para enfrentamento dessa emergência, as autoridades poderão adotar medidas, desde que “no âmbito de suas competências”. Eis o que dispõe o §10 do aludido art. 3º: “As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador”.⁹

3.8. Esse comando foi repetido no §6º do art. 3º do **Decreto nº 10.282/2020**, atualizado pelo **Decreto nº 10.292/2020**, que incluiu, dentre as atividades essenciais,

⁹ Incluído pela MP nº 926/2020.

“geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, incluído o fornecimento de suprimentos para o funcionamento e a manutenção das centrais geradoras e dos sistemas de transmissão e distribuição de energia, além de produção, transporte e distribuição de gás natural” (art. 3º, § 1º, X).

3.9. Logo, o que fizeram a Lei nº 13.979/2020 e seu decreto regulamentador foi estabelecer uma ordem de atuação estatal tão lógica quanto normativa: cada qual das instâncias estatais a incorporar o mais elevado senso de urgência e dever público e o mais afiançado respeito aos limites jurídicos e políticos de sua respectiva atuação.

3.10. Daí o reforçado *lembrete normativo* de que a adoção de medidas de enfrentamento à crise deve ser submetida à articulação prévia com a entidade ou o órgão regulador ou mesmo o Poder concedente ou autorizador. Pois é somente assim que se há de construir uma saída **da crise pela Constituição**. De modo que todas as medidas necessárias a assegurar a vida, a saúde e o bem-estar das pessoas durante a pandemia devem ser adotadas em respeito às competências constitucionais estabelecidas.

4. O regime emergencial e transitório editado por ANEEL e União para o segmento de distribuição de energia elétrica: a) o caráter tão protetivo quanto conciliatório da Resolução Normativa nº 878/2020; b) o fato de que a resolução tratou dos mesmos temas abordados na decisão judicial; c) a isenção veiculada na Medida Provisória nº 950/2020 e os seus aproximadamente nove milhões de beneficiários

4.1. Quanto ao complexo e interligado setor de energia elétrica, como será detalhado mais adiante, a Constituição reserva as competências legislativa e material para a União. Donde a Lei federal nº 9.247/1996 haver criado a Agência Nacional

de Energia Elétrica - ANEEL, instituição reguladora dos contratos e de todo o aparato institucional do setor elétrico¹⁰.

4.2. Adstrita ao seu círculo de competências, a ANEEL não tardou a agir no atual momento de crise: em 24.03.2020, aprovou a Resolução Normativa nº 878 (doc.5), instrumento pelo qual se instituíram “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)” (*caput* do art. 1º).

4.3. Com efeito, a resolução da ANEEL traduz, para o setor elétrico, o mais denso e específico produto normativo de um conjunto de diplomas legais e regulamentares talhados, a tempo e modo, para o enfrentamento institucional da crise pandêmica que ora se atravessa. Conforme detalhado acima, no item 3, para além das competências constitucionais e legais de que decorre, o exercício de normação regulatória da ANEEL se inscreve numa espécie de *microsistema normativo da crise*, formado pela Lei nº 13.979/2020, pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, pelos Decretos nº 10.282/2020 e 10.288/2020, pelas Portarias nº 117/2020, do MME, 335/2020, do Ministério da Cidadania e 454/2020, do Ministério da Saúde.

4.4. E foi exatamente nessa ambiência de integração e articulação institucional que a ANEEL estabeleceu a seguinte ordem de medidas, destinadas a viger por noventa dias desde a data de publicação:

¹⁰ Como dito, a Lei nº 9.427/1996 criou a ANEEL e listou, dentre as suas competências, em especial, (i) a gestão dos contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como a fiscalização, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, das concessões, as permissões e da prestação dos serviços de energia elétrica; e (ii) a definição das tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição; e (iii) a regulação do serviço concedido, permitido e autorizado e a fiscalização permanente da sua prestação. O art. 3.º da Lei 9.427/96 definiu: “Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. (...) XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação.”

I – vedou-se a suspensão de fornecimento por inadimplemento de unidades consumidoras (art. 2º): **a)** onde se desempenhem serviços e atividades considerados essenciais, nos termos combinados dos Decretos nº 10.282/2020 e 10.288/2020 e da Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010; **b)** onde se localizem pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica; **c)** de natureza residencial do subgrupo B1 (inclusive as subclasses residenciais baixa renda) e do subgrupo B2 (especificamente a subclasse residencial rural)¹¹; **d)** de locais em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; **e)** de 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;

II – circunscreveu-se a vedação à incidência de multa e juros de mora para o inadimplemento verificado nos casos em que (§3º do art. 2º): **a)** a distribuidora houver suspenso o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; **b)** não houver, no local da unidade consumidora, 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;

III – estabeleceu-se que a vedação à suspensão do fornecimento não impede demais medidas admitidas pela legislação para a cobranças dos débitos, a partir do vencimento (§4º do art. 2º).

¹¹ Art. 2º da Resolução 414/2010: Para os fins e efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições: (...) a) subgrupo B1 – residencial; (Redação dada pela REN ANEEL 418, de 23.11.2010) b) subgrupo B2 – rural; (Redação dada pela REN ANEEL 418, de 23.11.2010).

IV – suspendeu-se o cancelamento do benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica¹² (art. 3º), porém fraqueando às distribuidoras o reembolso da Diferença Mensal de Receita (DMR) suscitado por ela, Tarifa Social, com base no último valor homologado pela ANEEL, nos casos de não envio pela distribuidora ou de impossibilidade de a ANEEL realizar a nova homologação;

V – isentou-se do faturamento complementar¹³ versado no art. 105 da Resolução Normativa nº 414/2010 as unidades consumidoras que não registrarem o mínimo de três valores de demanda iguais ou superiores às contratadas, durante a vigência da Resolução (art. 4º);

VI – instituiu-se, para as distribuidoras, uma pauta prioritária de obrigações e deveres regulatórios (art. 5º), dentre eles o atendimento a casos de urgência e emergência, o restabelecimento do serviço em caso de interrupção ou suspensão por inadimplemento, os pedidos de ligação ou aumento de carga para locais de tratamento da população, a redução dos desligamentos programados, a elaboração de planos de contingência específicos para o atendimento de unidades médicas e hospitalares e a promoção de campanhas para identificar e cadastrar unidades consumidoras onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica;

¹² No voto que culminou na Resolução Normativa 878/2020, o Diretor Sandoval Feitosa, relator, anotou que: “outra medida importante para as famílias de baixa renda é a manutenção dos descontos tarifários, considerando a suspensão das ações de averiguação e de revisão cadastral do Cadastro Único pelo Ministério da Cidadania, o que enseja a suspensão da repercussão cadastral da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE (art. 53-X, II da REN nº 414/2010). Essa ação está em consonância com o que dispõe a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, que suspendeu cancelamentos de benefícios e revisão cadastral no Programa Bolsa Família e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”. Diz o citado art. 53-X, II, da Resolução 414/2020: Art. 53-X A perda do benefício tarifário e a reclassificação da unidade consumidora ocorrerão: (Incluído pela REN ANEEL 800, de 19.12.2017) (...)II – pela repercussão no benefício motivada pela situação cadastral da família ser incompatível com sua permanência na TSEE, conforme procedimentos do Ministério do

¹³ Art. 105. A distribuidora deve verificar se as unidades consumidoras, da classe rural e as reconhecidas como sazonal, registraram o mínimo de 3 (três) valores de demanda iguais ou superiores às contratadas a cada 12 (doze) ciclos de faturamento, contados a partir do início da vigência dos contratos ou do reconhecimento da sazonalidade. (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012).

VII – franqueou-se, às distribuidoras, a adoção de alternativas a determinadas condutas, em atenção ao contexto excepcional de calamidade pública (art. 6º), a exemplo da realização de leitura em intervalos diferentes ou não realização da leitura, conforme tratam o inciso IV do art. 85 e o art. 111 da Resolução Normativa 414/2010, com a realização do faturamento pela média aritmética;

VIII – suspendeu-se a exigibilidade de certos deveres regulatórios (art. 7º), notadamente aqueles atinentes ao atendimento presencial ao público, desde que precedida (a suspensão) de ampla comunicação à população, acompanhada das providências possíveis para se minimizarem os impactos;

4.5. Do rol de medidas acima resumidas, a primeira conclusão que se desata é de que **a ANEEL não hesitou em estabelecer um regime tão emergencial quanto transitório de fornecimento de energia elétrica**. Com motivação explícita na pandemia do novo coronavírus (Covid-19), **as medidas instituídas consistem num quadro minudente de regras que perpassam os mais diversos aspectos da atividade distributiva de energia, sem lacunas ou omissões a serem colmatadas pela iniciativa de qualquer que seja o Estado-membro em desafio à União**. Como poderia, então, um Estado-membro (qualquer que seja ele) sobrepor normatizações voltadas para o mesmo tema, de forma a comprometer a segurança jurídica essencial ao enfrentamento, nos termos da Constituição, das graves consequências desse estado de calamidade?

4.6. Do modo de faturação à forma de atendimento ao público, passando pelos mecanismos de cobrança e pela imposição de uma pauta prioritária de obrigações às concessionárias, tudo é abordado na Resolução nº 878/2020 a partir do olhar técnico e especializado de uma instituição que tem na regulação do sistema de

energia elétrica a sua própria razão de ser¹⁴. Uma regulação sistêmica, portanto, que só pode ser válida e eficiente (*caput* do art. 37 da Constituição) se deferente aos mais diversos interesses e necessidades do sistema mesmo. Logo, de todos os agentes setoriais, pois o funcionamento regular do segmento de distribuição depende do equilíbrio entre as perspectivas de todos aqueles que protagonizam a oferta e a demanda de algo tão essencial como a energia elétrica.

4.7. E o fato é que a ANEEL, ao regradar para todo o País os novos termos centrais do serviço aos usuários durante essa crise, possibilitou a preservação de direitos sociais. Educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º) reclamam o uso de energia elétrica, de modo que a vida digna e o bem-estar dos brasileiros durante a pandemia foram considerados e respeitados pela agência reguladora.

4.8. Na Resolução Normativa nº 878/2020, a ANEEL teve a declarada intenção de ajustar, temporariamente, o regime normativo do fornecimento de energia, de modo a acomodar os impactos da crise por todos agentes, transversal e proporcionalmente, assim evitando que o ônus excessivo sobre um dos lados pudesse comprometer a higidez de todo o setor. Essa é a razão que subjaz à resolução, conforme se lê do voto-condutor do processo nº 48500.001841/2020-81 (doc. 8):

“É nesse ambiente que devemos atuar para manter os serviços essenciais de atendimento médico, forças públicas de segurança, serviços de água e saneamento, transporte de pessoas e cargas nos portos, aeroportos 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”.

¹⁴ Lei nº 9.427/1996: “Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.”

“Nessa linha, o regulamento proposto impede a suspensão do fornecimento por inadimplência (“corte de energia”) a todas as residências e aos serviços e atividades considerados essenciais. A adoção dessas medidas, além de necessária para a **preservação dos serviços essenciais à população, também se impõe para manutenção das famílias em suas residências, principalmente as famílias mais vulneráveis**”.

“Nesse sentido, destaco aqui a importância de que os consumidores que tiverem condições de honrar seus pagamentos, continuem o fazendo de maneira constante e responsável para **que possamos atuar comunitária e civilizadamente para manter o funcionamento adequado de toda a cadeia do setor elétrico e o pagamento dos salários dos milhares de brasileiros funcionários das empresas do setor elétrico e de prestadoras de serviço que trabalham para permitir que as famílias tenham acesso à energia elétrica neste momento de dificuldades**”. (sem os destaques no original).

4.9. A **suspensão da possibilidade de corte para um rol amplíssimo de consumidores** (notadamente os residenciais, urbanos e rurais, e os que desempenham atividades essenciais), **aliada à preservação dos benefícios da Tarifa Social de Energia Elétrica**¹⁵, evidencia que, nesse arranjo transitório, a continuidade do serviço público foi tratada assim por um **encarecido prisma humanista**, de preservação da esfera jurídica das classes de consumidores mais expostos à crise, como por uma **inevitável ótica pragmática**, pautada pela constatação de que a atividade distributiva de energia depende de certas condições econômico-financeiras sem as quais também ela sucumbirá aos efeitos danosos e cumulativos da crise, em prejuízo de tudo e de todos.

4.10. Trata-se, pois, de um **equilíbrio sensível**, que só se constrói a partir da otimização regulatória ditada pela **técnica** e pela **experiência**. Logo, por aquilo que se tem chamado de “capacidade institucional” de certas entidades para, numa sociedade complexa, integrar discussões constitucionais. É como anotou o Ministro

¹⁵ A Tarifa Social de Energia Elétrica concede descontos a famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa ou que tenham algum membro beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC); ou com renda total de até três salários mínimos por mês que tenham entre seus membros pessoas em tratamento de saúde, que precisam usar continuamente aparelhos com elevado consumo de energia elétrica. Famílias indígenas e quilombolas com renda por pessoa de até meio salário terão direito ao desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 KWh/mês.

Luiz Fux no RE nº 1.083.955 AgR/DR (Primeira Turma DJe, 07/06/2019): “1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos. 2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa. 3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial. 4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação”.

4.11. Tudo na linha do que posto pelo Ministro Eros Grau no julgamento da ADI 3322-MC (Ministro Cezar Peluso, Pleno, DJ 19.12.2006), quando anotou que a relação entre o usuário e a prestadora do serviço público possui natureza específica, informada por princípios próprios, notadamente o da solidariedade social (art. 3º, I, da Constituição), que não pode ser simplesmente aproximada da corriqueira relação consumerista, na qual prepondera a ótica individualista¹⁶.

4.12. No caso, a especificidade jurídica e a capacidade institucional residem na promoção de um tipo de otimização regulatória que se torna mais imperativa quando se percebe que **a etapa distributiva de energia opera, do ponto de vista financeiro, como ponto de unidade ou base de sustentação de todo o setor elétrico**, vez que apenas o percentual de 15% a 20% dos valores arrecadados nas

¹⁶ A sede para a instituição das balizas infraconstitucionais nesse tema reside no art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal, cujo inciso II reclama a atuação do legislador para a disciplina dos “direitos dos usuários”. A Lei nº 13.460/2017, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e cujo art. 1º, §2º, I e II, ressalta que a aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; ou a Lei nº 8.078/90, quando caracterizada relação de consumo.

faturas destinam-se efetivamente às distribuidoras. Todo o restante já corresponde ao custeio dos segmentos de geração e transmissão, bem como à arrecadação de tributos, em geral, e dos encargos setoriais que viabilizam a execução de políticas públicas variadas.

4.13. É de se ver, ainda, que a formulação das regras setoriais aplicáveis ao período de pandemia derivou de um processo não apenas tecnicamente embasado como transparente e participativo do ponto de vista procedimental. Isso porque: **a)** a resolução foi precedida de exame técnico realizado pela Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) e formalizado na **Nota Técnica nº 0014/2020-SRD/ANEEL** (doc. 6); **b)** entre os dias 13 e 20 de março de 2020, a ANEEL recebeu contribuições de associações do setor e de concessionárias de energia elétrica, reforçando-se o caráter aberto e reflexivo da tomada de decisão regulatória. **Sem falar que, no parágrafo único do art. 1º da resolução, dispõe-se que as medidas nela previstas poderão ser reavaliadas a qualquer tempo, expediente que não somente é adequado para as incertezas da crise como é viabilizado pela agilidade inerente ao processo decisório da ANEEL.**

4.14. Cumpre insistir, ainda uma vez, no fato de que **todo o temário versado na Lei catarinense nº 17.933/2020 sobre os serviços de energia elétrica foi efetivamente tratado na Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020.** Regras de suspensão de fornecimento, modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados e hipóteses de fluência e exigibilidade de multa e juros moratórios, essas são matérias sobre as quais a ANEEL se debruçou e para as quais ofereceu uma solução regulatória expressa (e diversa da que se contém na lei estadual).

4.15. Por fim, é de se ver que, no último dia 08 de abril, foi editada a **Medida Provisória nº 950/2020**, mais um instrumento normativo a dispor sobre “medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da

pandemia de coronavírus (covid-19)”. A norma prevê a **isenção do pagamento da fatura, por 3 (três) meses, para os usuários beneficiários da tarifa social com consumo de até 220 kWh**¹⁷. Tem-se, aproximadamente, um universo de 9 (nove) milhões de contemplados com a medida, também editada num contexto de equilíbrio e cuidado para, otimizadamente, amparar os mais necessitados e garantir a sustentabilidade do setor elétrico.

4.16. Resulta, daí, um indesejável conflito federativo de estatutos para disciplinar a distribuição de energia elétrica durante o estado de calamidade pública declarado pela União. E se realça, além do mais, o que já era manifesto: a inconstitucionalidade formal da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina, por violação à alínea “b” do inc. XII do art. 21 e ao inc. IV do art. 22, todos da Constituição da República.

5. A inconstitucionalidade da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina: a) a violação aos arts. 21, XII, “b”, 22, IV, e 175, parágrafo único, inc. III, da Constituição Federal; b) a existência de disciplina federal voltada aos mesmos e precisos temas versados na lei estadual

5.1. Recapitulando: a Lei catarinense de nº 17.933/2020 veda, ampla e genericamente, a interrupção da distribuição de energia elétrica (e de outros serviços), até 31 de dezembro de 2020, “ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)” Estabelece também que, a distribuidora de energia elétrica, além de não poder efetuar qualquer tipo de suspensão no fornecimento de energia elétrica, deverá ofertar o parcelamento da dívida dos meses de março e abril de 2020 aos usuários (art. 2º, *caput*). Por fim, o débito consolidado e postergado dos meses de março e abril deverão ser exigidos a partir da conta de maio de 2020 em 12 (doze) parcelas, ficando vedada a cobrança de “juros, encargos ou multas” (art. 2º, parágrafo único).

¹⁷http://www.mme.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/medida-provisoria-e-o-primeiro-passo-para-enfrentamento-dos-impactos-da-covid-19-no-setor-eletrico

5.2. É remansosa a jurisprudência do STF na matéria exposta na presente ação. Isso porque as prescrições normativas em jogo concernem, direta e centralmente, ao núcleo das relações contratuais que vinculam, de um lado, uma empresa-concessionária, prestadora do serviço público federal de distribuição, e, de outro, os usuários desse mesmo serviço público de natureza federal.

5.3. É sabido que a prestação do serviço distributivo de energia elétrica se instrumentaliza por uma relação contratual em que se opõem duas prestações: o fornecimento de energia e o correlato pagamento pela utilidade adquirida. Donde o juízo nítido de que normas que pretendem incidir sobre tais prestações dizem, exatamente, com aquilo que faz da distribuição de energia elétrica uma figura própria de Direito: o fornecimento de energia elétrica e o seu respectivo pagamento.

5.4. É dizer: é, principalmente, pelas condições de comutatividade entre o fornecimento de energia elétrica e a sua contrapartida financeira que a distribuição de energia elétrica se peculiariza enquanto instituto jurídico. Isso até mesmo pela constatação de que os contornos financeiros da prestação de todo e qualquer serviço absorvem e expressam os custos das exigências técnicas e operacionais da atividade. Daí porque infletir, focadamente, sobre o preço de um serviço já significa incidir, por igual, sobre as condições de seu arranjo técnico, institucional e operacional. No caso, as condições do arranjo técnico, institucional e operacional do setor de distribuição de energia elétrica.

5.5. Foi por esse exato fundamento que a Suprema Corte julgou procedente a **ADI 2299** para declarar inconstitucional a Lei nº 11.642/2000, do Rio Grande do Sul, diploma que isentava os desempregados do estado, por até seis meses, do pagamento das contas de luz e água emitidas pela Companhia Estadual de Energia Elétrica e pela Companhia Riograndense de Saneamento.¹⁸

¹⁸ A lei contrariou o *caput* do art. 175 da Constituição, pois alterou as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários em relação a tarifa e a obrigação de manutenção dos serviços.

5.6. *In casu*, a lei do Estado de Santa Catarina pretende disciplinar as condições pelas quais o serviço deve, ou não deve, continuar sendo prestado, vedando, para todo e qualquer tipo de consumidor, a suspensão do fornecimento de energia até 31 de dezembro de 2020. Ademais, o diploma catarinense intenciona disciplinar as consequências financeiras de tal prestação, ao aludir, restritivamente, ao seu modo de cobrança, assim impondo um parcelamento em 12 (doze) meses para os débitos tarifários atinentes aos meses de março e abril de 2020 e proibindo a incidência de multa e fluência de juros sobre o inadimplemento verificado no período.

5.7. Como dito, a própria Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina quando instada a se manifestar sobre a correção jurídico-constitucional da proposição legislativa que culminou na edição da ora impugnada Lei nº 17.933/2020, a fim de orientar a decisão do Governador, já externou sua posição no sentido de que a Lei é formal e materialmente invasora da competência privativa da União para disciplinar legislativamente o tema (doc. 4).

5.8. Mais do que isso, a PGE/SC foi além e demonstrou, mediante rigorosa análise da evolução jurisprudencial do tema no âmbito dessa Suprema Corte, que “o entendimento consolidado mais recente do STF é no sentido de que a competência suplementar dos Estados federados para legislar sobre direito do consumidor não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos”. Citou, nesse sentido interpretativo, as ADIs 4539, 5574 e 5121, para, ao final, recomendar “ (...) o veto dos arts. 1º e 2º do autógrafo, por inconstitucionalidade”.

5.9. Sendo assim, vê-se que não é difícil identificar, na Constituição, as coordenadas normativas da questão veiculada nesta ADI. Trata-se de norma estadual que atinge, *em cheio*, o núcleo da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, atividade material: **a)** titularizada pela União (alínea “b” do inc. XII

do art. 21¹⁹); **b**) cuja disciplina normativa também é entregue à União (inc. IV do art. 22²⁰); **c**) passível de transpasse à iniciativa privada, mediante concessão e debaixo de regras legais instituidoras de políticas tarifárias (inc. III do parágrafo único art. 175²¹).

5.10. Diante desse bem demarcado quadrante de competência constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não poderia indicar outro sentido que não fosse a **invalidade de normas estaduais que se imiscuam na relação jurídica havida entre usuários e concessionárias de serviços públicos não estaduais**. Foi como se decidiu, por exemplo, na **ADI 4925/SP**, oportunidade em que o relator, Ministro Teori Zavascki, consignou que: “é igualmente por meio de legislação da pessoa política concedente que haverão de ser definidos os termos da relação jurídica entre usuários e concessionárias de serviço público (art. 175, caput, e II, da CF)”. Daí porque as: “competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, “b”; 22, IV e 175 da Constituição²²”. Eis a síntese conclusiva do Ministro Teori Zavascki:

“Nestes casos, o ente federal, que é o titular do serviço público, detém a prerrogativa de definir, em legislação própria, as **condições mediante as quais haverá de ser prestado o serviço**, estabelecendo regime jurídico de concessão ou permissão insuscetível de modificação pelo legislador estadual” (não destacado no original).

¹⁹ 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.

²⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (...).

²¹ 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: (...) III - política tarifária (...).

²² Decisão: Resolvida a questão de ordem suscitada pelo Relator no sentido de converter o julgamento da cautelar em julgamento de mérito, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 12.635/2007, do Estado de São Paulo. Ausentes o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem oficial a Roma, na Itália, para participar do “8º Congresso Internacional da Anamatra” e de audiências com diversas autoridades daquele país, e, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 12/02/2015.

5.11. **Versando, especificamente, sobre a matéria das hipóteses de suspensão dos serviços de fornecimento de energia elétrica (entre outros)**, o julgamento da **ADI 3729**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi contundente: “2. Este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro 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, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes. 3. Violação aos arts. 21, XII, b, 22, IV, e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III da Constituição Federal”²³. A lei paulista impugnada, na ocasião, proibia o corte de energia elétrica (e de água e gás canalizado), sem prévia comunicação ao usuário.

5.12. Mais recentemente, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Mato Grosso do Sul com teor semelhante. Refere-se à **ADI 3866/MS**, julgada em 30/08/2019. Em face de lei proibitiva do *corte* de serviços essenciais (neles incluído o de distribuição de energia elétrica), o Tribunal Pleno, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da norma, sob o “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”²⁴.

5.13. Já na **ADI-MC 2337/SC**, com o didatismo próprio do Ministro Celso de Mello, relator, consignou-se que:

“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

²³ ADI 3729, Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 09/11/2007.

²⁴ ADI 3866, Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 16/09/2019.

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”²⁵.

5.14. Em 2011, ao apreciar a **ADI 3905** (DJe 10/5/2011), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Supremo definiu que o art. 1º da Lei fluminense nº 4.901/2006, ao fixar a obrigação das concessionárias de energia elétrica do Estado do Rio de Janeiro de instalar medidores de consumo de energia na parte interna da propriedade onde se realiza o consumo, **invadiu a competência da União para legislar sobre serviços de energia elétrica, em afronta aos arts. 1º, caput, 5º, XXXVI, 21, XII, “b”, 22, IV, 37, XXI e 175 da Constituição.**

5.15. Daqui já se nota, com todo o suporte jurisprudencial, que **a disciplina das hipóteses de suspensão do serviço por inadimplemento, bem como o regramento das demais consequências dele, inadimplemento, se inscrevem no que se pode chamar de núcleo *duro ou contracto* da regulamentação dos serviços públicos de energia elétrica.** Integram o espaço de normação *par excellence* da atividade material de distribuição de energia elétrica e, por isso mesmo, não se abrem à iniciativa legislativa estadual. Nem mesmo sob a mais dilargada concepção que se possa ter da competência concorrente para tratar de matéria consumerista, nos termos dos incs. V e VIII do art. 24²⁶.

5.16. Foi como decidiu o STF, recentemente, na **ADI 5610** (rel. Ministro Luiz Fux):

²⁵ ADI 2337 MC, Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 21/06/2002.

²⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)V - produção e consumo; (...)VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (...).

“Ocorre que, nos termos do artigo 22, IV, da Constituição Federal, a União detém competência legislativa privativa em matéria de energia. Compete igualmente à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais energéticos (artigo 21, XII, b, da CRFB).

Portanto, os Estados-Membros não têm competência para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de distribuição de energia elétrica, no que diz respeito a aspectos contratuais referentes à concessão federal, sob pena de invasão sobre os misteres da União. Entender de modo contrário, em interpretação alargada da competência concorrente dos Estados-Membros para a edição de normas específicas em matéria de consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), acabaria por manietar a União dos meios indispensáveis para se desincumbir de sua competência constitucional expressa, frustrando a teleologia dos artigos 21, XII, b, e 22, IV, da Constituição Federal”²⁷.

5.17. O caso, na oportunidade, girava em torno de lei baiana proibitiva da cobrança de “taxa de religação no caso de corte de fornecimento de energia por atraso no pagamento da fatura relativa ao fornecimento de energia elétrica”. E, para além de concluir que a temática se subsumia aos arts. 21, XII, “b”, e 22, IV, da Constituição Federal, o Ministro Luiz Fux registrou que, no pleno, legítimo e efetivo exercício de tais competências, a União editou a Lei nº 9.427/1996, de criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Agência estatal, essa, expressamente competente para a “gestão dos contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica”, a “definição das tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição” e a “regulação do serviço concedido, permitido e autorizado, além da fiscalização permanente da sua prestação”.

5.18. Indo além, constatou o Ministro relator que a ANEEL havia disciplinado, de forma expressa e exauriente, a matéria e as questões veiculadas na lei estadual. Donde haver concluído que tais temas: “não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como também submetem-se à homologação da

²⁷ ADI 5610, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, 20/11/2019.

ANEEL, compondo a equação econômico-financeira dos contratos de concessão pertinentes. 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”.

5.19. Arrematou, então, o relator: “Portanto, descabe a ilação de que todo serviço federal que faça nascer uma relação jurídica na qual figure, de um lado, o prestador de serviço e, de outro, o usuário seja, necessariamente, uma relação de consumo capaz de ser regulada pela legislação estadual, mormente em temas afetos à prestação de serviço dos quais se extraíam consequências no campo da política tarifária”.

5.20. A mesma *ratio decidendi* foi subscrita, de modo igualmente analítico, pelos Ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso, nas seguintes passagens:

“Ora, a lei baiana, o que ela faz não é proteger o consumidor: "Olha, não pode sábado, porque ele vai ficar vários dias, não pode véspera de feriado, ou para poder cortar e entrar no estabelecimento tem que se identificar". Não! O que, ao meu ver, a Lei nº 13.578, de setembro de 2016, do estado da Bahia fez foi, efetivamente, substituir toda a regulamentação existente na Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, da ANEEL, com base na legislação federal, que permite” (**Ministro Alexandre de Moraes**).

“E, aí, eu penso que, em se tratando de um serviço público de concessão federal no caso, sujeita-se à normatização federal. (...) Portanto, aqui, há uma superposição de legislação: normatização federal com a legislação estadual.

Fui aos precedentes e localizei um, em matéria análoga do Ministro Celso de Mello, em que Sua Excelência diz: Os estados-membros, que não podem interferir na esfera das relações jurídico contratuais, estabelecidas entre o poder concedente 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. E esses contratos de concessão remetem à normatização vigente” (**Ministro Luís Roberto Barroso**).

5.21. E no presente caso, o que se tem? Como visto, **tem-se o mais legítimo e oportuno exercício da competência regulatória da ANEEL (esta, a seu turno, decorrente das competências material e legislativa da União) sobre as repercussões da atual quadra pandêmica sobre o específico setor de distribuição de energia elétrica.**

5.22. Deveras, na Resolução Normativa nº 878/2020, a ANEEL efetiva e exaustivamente disciplinou as hipóteses de vedação ao *corte* no fornecimento de energia elétrica. Tratou, ainda, das hipóteses autorizativas (e de vedação) da imposição de multa e fluência de juros moratórios, bem como do modo de cobrança dos débitos contraídos no período excepcional e transitório em causa. Para além do elenco dos (diversos) grupos de consumidores cuja suspensão de fornecimento fica vedada e da preservação da tarifa social, vejam-se os seguintes dispositivos:

“Art. 2º

(...)

§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”.

5.23. Ou seja, a resolução da ANEEL *cobriu* todos os temas que a Lei catarinense nº 17.933/2020 indevidamente arvorou para si. Não se cogitando, com isso, de nenhum tipo de *vácuo normativo* que pudesse ser preenchido pelo Estado-membro. Bem ao contrário, a Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020 (como haveria de ser) estrutura o setor distributivo de energia para a crise do novo coronavírus (Covid-19), fazendo-o por todos os ângulos regulatórios e normativos.

5.24. Por exemplo, a resolução proíbe, temporariamente, a suspensão do fornecimento para um universo vastíssimo de consumidores (nomeadamente, os residenciais, os rurais e aqueles que desempenham serviços tidos como essenciais

em decreto federal), mas compatibiliza esse regra com a imposição de deveres regulatórios prioritários para as empresas-distribuidoras e a flexibilização de outras obrigações menos essenciais e/ou incompatíveis com o cenário de isolamento ou distanciamento social que a pandemia exige. Assim é que, por ilustração, as distribuidoras ficam obrigadas a reduzir os desligamentos tecnicamente programados e a priorizar o restabelecimento do serviço em caso de interrupção ou de suspensão por inadimplemento (incs. II e I do art. 5º), mas ficam dispensadas de oferecer atendimento presencial ao público (inc. I do art. 7º).

5.25. O objetivo é o de prover condições para que a continuidade do suprimento desse ou daquele conjunto de usuários compreensivelmente inadimplentes pelos efeitos drásticos da pandemia não venha a implicar a derrocada de todo o sistema elétrico. Seja com a regra proibitiva do *corde*, seja com a vedação do cancelamento dos benefícios da Tarifa Social de Energia Elétrica, são contemplados os usuários mais sensíveis aos efeitos econômicos da pandemia - um amplo universo de usuários, aliás, abarcante de todos os de natureza residencial mais os comerciais exercentes de atividades essenciais, não custa reforçar.

5.26. A atuação da ANEEL foi inspirada, portanto, na ideia de conciliar, no atual contexto de crise, a tutela dos mais vulneráveis com a preservação e a sustentabilidade do equilíbrio do sistema de distribuição de energia elétrica do País. Por isso que a ANEEL não apenas proibiu o *corde* de fornecimento motivado por inadimplência de setores mais sensíveis à crise como exortou alguns segmentos da sociedade que possuem condições de prosseguirem adimplindo com as suas faturas mensais de energia para que efetivamente o façam. Assegurando-se, com isso, que a continuidade do serviço público (essa categoria jurídica de alto relevo) possa prevalecer sobre uma crise de horizonte temporal e dimensão material ainda desconhecidos.

5.27. Mas não é só. Conforme já noticiado no item 4, acima, o exercício zeloso e diligente da competência privativa da União em matéria de setor elétrico não se

limitou à multicitada resolução da ANEEL. Incorporando a ideia-força de que, em momentos sociais críticos, o equilíbrio do sistema elétrico deve considerar, com toda centralidade, a proteção dos mais vulneráveis, a União editou a Medida Provisória nº 950/2020, pela qual se instituiu a **isenção do pagamento da fatura, por 3 (três) meses, para os usuários beneficiários da tarifa social com consumo de até 220 kWh**. A política normativa beneficia 9 (nove) milhões de usuários, que podem contar, em meio às incertezas de uma crise severa, com a segurança de uma norma legitimada pela *pia batismal* da Constituição. Uma norma originada na esfera competente de Poder, além de uniformemente aplicada a todos os brasileiros.

5.28. Com efeito, **a própria pulverização assimétrica, País afora, de regras tão intrinsecamente ligadas à distribuição de energia elétrica resvalaria para um quadro de disfuncionalidade num setor que se estrutura em bases interligadas**. Não por acaso foi que o voto-condutor da aprovação da resolução explicitou, dentre as suas bases de inspiração, a uniformização do regime da crise²⁸.

5.29. Daí porque **a Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020 e a Medida Provisória nº 950/2020 não apenas traduzem o exercício de uma competência constitucional, como também remarcam a necessidade de se ater (na crise, com redobrado vigor) às vias institucionais**. Único modo de se evitar que, a despeito das melhores intenções que as animem, as instituições deixem de ser solução para fazer parte do problema - premissa que, aliás, tem sido reforçada pelo STF no exame de outros casos que têm sido levados à sua apreciação por conta da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), conforme demonstrado mais adiante.

²⁸ “16. Essa decisão visa assegurar a preservação do fornecimento aos consumidores mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, dar uniformidade ao tratamento a ser aplicado pelas empresas de distribuição de energia elétrica, uma vez que alguns Governos Estaduais e Municipais têm emitido decretos para abordar questões associadas ao fornecimento de energia, inclusive a suspensão (“corte”). 17. Apesar de essas ações dos governos estarem revestidas de justa motivação, há vício de competência nessas decisões, tendo em vista que compete à ANEEL a regulação do tema, levando-se em conta os impactos e consequências dessa medida, como o que será aqui tratado” (pp. 5 e 6 do voto proferido pelo Diretor-relator no Processo nº 48500.001841/2020-81, apreciado na 3ª Reunião Pública Extraordinária da Diretoria da ANEEL, em 24/03/2020)”.

5.30. Evidencia-se, portanto, a inconstitucionalidade da inclusão do fornecimento de energia elétrica no conceito de serviços essenciais regradados pela Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina (art. 1º), por violação aos arts. 21, XII, “b”, e 22, IV, e 175, parágrafo único, inc. III, da Carta Magna. O que já implica a não incidência, no setor de distribuição de energia elétrica, das regras inscritas nos arts. 1º e 2º, *caput* e parágrafo único da lei estadual. Com o que se resguarda a plenitude eficaz da solução normativa federal em que consistem a Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020 e a Medida Provisória nº 950/2020. Uma solução que é, a um só tempo, sensível e efetiva às necessidades prementes dos usuários e zelosa com a integridade institucional e a sustentabilidade financeira do setor de distribuição de energia elétrica.

6. A jurisprudência da crise no STF, em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19): a) a competência da União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas; b) a consequente e reforçada preservação das competências privativas da União na pandemia

6.1. A via constitucional e reforçadamente institucional em que se traduzem a Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020 e a Medida Provisória nº 950/2020 amolda-se, com precisão, aos contornos jurisprudenciais que o STF tem estabelecido para o enfrentamento da crise gerada pelo novo coronavírus (Covid-19).

6.2. Na **Suspensão de Segurança nº 5.362**, apreciando a medida cautelar pleiteada pelo Município de Teresina, o **Ministro Dias Toffoli realçou a necessidade de preservação dos disciplinamentos de abrangência nacional estabelecidos pelas agências reguladoras federais acerca das questões centrais da crise**: “muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o chefe do executivo municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, no caso concreto ora em análise, para impor tal restrição à circulação de pessoas, deveria ele estar respaldado em recomendação

técnica e fundamentada da ANVISA, o que não ocorre na espécie.”, registrou (p. 3 da decisão).

6.3. E arrematou Sua Excelência: “Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, mas sempre através de **ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados.**” (p. 4 da decisão).

6.4. Noutra oportunidade, ao apreciar a cautelar pedida pelo Estado do Maranhão na **STP 173**, o Ministro Dias Toffoli negou o pedido para a realização de inspeção sanitária em área restrita de seu aeroporto por entender que tal situação reclama, antes de mais nada, a observância das ações coordenadas a nível nacional formuladas pela ANVISA no bojo de sua expertise técnica:

“De fato, não há dúvidas quanto à necessidade a comunhão de forças para que sejam superados os desafios impostos com o surgimento do novo agente do coronavírus, agora já devidamente disseminado em todo o território nacional. Entretanto, **a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados.**” (p. 5 da decisão).

6.5. Como já dito, a Lei nº 13.979/2020, acima referida, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. O seu art. 3º, §10, determina que, na hipótese de essas medidas afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, “somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador”.

6.6. No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia anotou o seguinte ao analisar o pedido de tutela provisória nos autos da **ACO 3.364** do Distrito Federal:

“A adoção das providências estatais deve-se dar por ações coordenadas e planejadas pelos entes e órgãos estatais, fundadas em informações e dados científicos comprovados e postos à disposição dos agentes públicos competentes, o que não será possível ser implementado se as instâncias administrativas, ao invés de se harmonizarem, buscarem competir quanto às medidas a serem levadas a efeito”. (p. 5 da decisão).

6.7. Após enfatizar a necessidade de, em razão da pandemia, as providências estatais se darem por ações coordenadas e planejadas, sem quaisquer competições entre os entes federativos quanto às medidas a serem levadas a efeito, a Ministra Cármen Lúcia reconheceu a necessária liderança da União na estruturação normativa de enfrentamento do estado de calamidade pública, destacando que “frustrar ou embaraçar essa competência pode trazer prejuízo ainda maior à sociedade”. Eis o que anotou Sua Excelência:

“O inc. XVIII do art. 21 da Constituição da República atribui à União a competência e, por isso mesmo o dever-poder de ‘planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas’, como a que assola a população brasileira nesse momento de crise. Frustrar ou embaraçar essa competência pode trazer prejuízo ainda maior à sociedade, desarticulando ações de combate à enfermidade e desestabilizando a confiança que a população precisa ter no direito vigente, a ser interpretado e aplicado considerando-se o quadro crítico experimentado. Os administradores públicos têm de atuar no exercício de suas atribuições públicas específicas sem se valer e instrumentos ilegítimos ou desviados da finalidade de realização do interesse público, menos ainda fazer gestos nitidamente incompatíveis com o sistema jurídico”. (p. 7 da decisão).

6.8. Recentemente, no julgamento da **ADI 6341-MC**, o Ministro Luiz Fux, referindo-se à adequada acomodação do exercício das competências das diversas instâncias estatais e federativas, anotou que:

“(…) Mas evidentemente que, à falta de capacidade institucional, é mister que no exercício dessa competência concorrente, a União, os Estados e os Municípios tendam a ouvir o que dizem as agências reguladoras, porque do contrário, Sr. Presidente, a minha atividade especulativa de tudo quanto foi aqui aventado, as atividades essenciais fins necessitam das atividades-meio. **Então são as agências reguladoras que efetivamente vão, digamos assim, sugerir quais são os meios para se atingir a atividade fim essencial.** (...)”.

6.9. Ao apreciar o pedido de medida cautelar deduzido na **ADPF 672**, o Ministro Alexandre de Moraes registrou, com preocupação, os conflitos federativos que se descortinam no atual contexto de pandemia e de atuação desconcertada entre as políticas adotadas pelos entes federados. Eis o que assinalou Sua Excelência:

“lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade.”.

6.10. Portanto, a mais recente jurisprudência que está se consolidando nesse STF, formada a partir da crise do novo coronavírus (Covid-19), chama atenção para a necessidade de se inserir, na exegese de todos os casos relativos à pandemia, o comando constitucional veiculado pelo inciso XVIII do art. 21 da Constituição, que atribui à União a competência para “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas”. O que já implica a necessidade de reforçar a observância do modelo constitucional de repartição de competências, notadamente naquilo que concerne às competências exclusivas e privativas da União.

7. Inconstitucionalidade material: violação à isonomia que subjaz à dimensão nacional do serviço público de distribuição de energia elétrica

7.1. Há mais, porém, o que se dizer sobre o avanço de Estados-membros sobre matérias que a Constituição expressamente destina aos cuidados legislativos e materiais da União.

7.2. Sob uma ótica substantiva, a Constituição proíbe que Estados-membros, corrompendo o primado da igualdade, estabeleçam regras locais próprias a desafiar os regramentos da União em serviços públicos da competência legislativa privativa desta, desmantelando o próprio caráter isonômico e universal desse tipo de serviço.

7.3. O Preâmbulo da Constituição indica a igualdade como um dos valores supremos da sociedade. O *caput* do art. 5º diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Em seguida, assegura a inviolabilidade do direito à igualdade. O inciso I dispõe que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. Um dos direitos sociais é a de “igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso” (art. 7º, XXXIV). O voto tem “valor igual para todos” (art. 14). A licitação há de assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI). Incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei, “igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público” (art. 43, § 2º, I). O direito à saúde reclama acesso universal e igualitário (art. 196). O ensino será ministrado com base na “igualdade de condições” (art. 206, I). Direitos e deveres conjugais são exercidos “igualmente pelo homem e pela mulher” (art. 226, § 5º).

7.4. Não há dúvida do compromisso constitucional com a isonomia.

7.5. Exatamente por isso, o sistema nacional da distribuição de energia elétrica do Brasil deve obedecer a um ordenamento jurídico uniforme, de competência privativa da União, estabelecido a partir de disposições constitucionais que precisam ser preservadas pelo Guardião da Constituição, sob pena de, como alertou o Ministro Gilmar Mendes no voto que proferiu na ADI 4478, “se criarem ‘ilhas’ que acabam por onerar o serviço que é regulado nacionalmente”.

7.6. O Ministro Gilmar Mendes cristalizou o seu fundamento da seguinte forma:

“Então, parece-me que são insights que precisam estar presentes nesses casos da chamada competência concorrente, sob pena de nós fragmentarmos, porque, dependendo do conceito – e, aqui, a gente está diante de um conceito indeterminado, a ideia da proteção ao consumidor –, vai realmente fragmentar, talvez a não mais poder, essas relações, dando ensejo, então, à criação de ‘ilhas’, com grande repercussão no serviço público que se quer prestado nacionalmente.”

7.7. Os dispositivos da Lei catarinense nº 17.933/2020 foram promulgados com a suposta finalidade de resguardar direitos do consumidor. Ao fazê-lo, contudo, violaram o princípio da isonomia, pois os usuários do serviço público de distribuição de energia elétrica no Estado de Santa Catarina passarão a se submeter a um regramento destoante de todo o disciplinamento nacional dado à matéria pela ANEEL, por meio da Resolução Normativa nº 878/2020.

7.8. Não por outra razão, e conforme já destacado, na Reunião Extraordinária da Diretoria da ANEEL que culminou na publicação da Resolução Normativa nº 878/2020, o relator do processo nº 48500.001841/2020-81 (doc. 7), Diretor Sandoval Feitosa, anotou que “essa decisão visa assegurar a preservação do fornecimento aos consumidores mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, dar uniformidade ao tratamento a ser aplicado pelas empresas de distribuição de energia elétrica, uma vez que alguns Governos Estaduais e Municipais têm emitido decretos para abordar questões associadas ao fornecimento de energia, inclusive a suspensão (‘corte’).”.

7.9. E arrematou o Senhor Diretor da agência, aduzindo que “apesar de essas ações dos governos estarem revestidas de justa motivação, há vício de competência nessas decisões, tendo em vista que compete à ANEEL a regulação do tema, levando-se em conta os impactos e consequências dessa medida (...)”.

7.10. Sob qualquer ângulo de análise, a lei catarinense viola a Constituição Federal. De um lado, pela consolidação de disputas intermináveis entre Estados-membros e a União, numa guerra autofágica pelo exercício descoordenado do seu poder legiferante, que já corresponde, na prática, à quebra do pacto federativo. De outro, pela quebra da isonomia e da segurança jurídica, com reflexos severos para a adequada prestação do serviço público pelas concessionárias de distribuição. Concessionárias que, ante a multiplicidade de regulações simultâneas sobre um

mesmo tema, não terão um vetor normativo e axiológico único para pautar sua conduta.

7.11. O fato é que esse tratamento diferenciado a usuários em situação idêntica pode motivar o ajuizamento de demandas sob a alegação da não observância do princípio da isonomia, o que ensejaria a condenação das associadas da autora, mesmo em cumprimento da legislação estadual – legislação que, em seu entender, e como se demonstra nessa ação, é inconstitucional, tanto formal como materialmente.

8. A necessária implementação de medida cautelar *inaudita altera pars*:
a) o perigo da demora; b) os diversos precedentes do STF pelo deferimento monocrático de medida cautelar em ADI, em matéria de invasão estadual de competências privativas da União; c) a *jurisprudência da crise* e os já reiterados casos em igual sentido de provimento cautelar monocrático

8.1. Uma vez demonstrada a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina, preencheu-se um dos requisitos necessários à concessão da cautelar, qual seja, a plausibilidade e relevância dos fundamentos jurídicos apresentados (*fumus boni iuris*).

8.2. Mas há também o *periculum in mora*. O diploma já se encontra em pleno vigor e a suspensão do fornecimento de energia elétrica é medida regulatória que tem uma nítida função dissuasória da inadimplência. Simplesmente erradicá-la, genericamente, do arcabouço normativo do setor distributivo de energia elétrica é medida que afeta por modo drástico o equilíbrio econômico-financeiro do setor. A proteção à parcela (amplíssima) dos consumidores mais expostos aos efeitos da crise, conjugada com a manutenção da possibilidade de *corte* para os usuários de maior capacidade econômica, traduz uma fórmula de calibração regulatória que dota o setor elétrico das condições necessárias para contribuir com o enfrentamento da crise. No curto, no médio e no longo prazo.

8.3. Afinal, há, para as distribuidoras de energia elétrica, tarefas urgentes e relevantes a cumprir no atual cenário. Tarefas que se inscrevem, por exemplo, na pauta prioritária listada no art. 5º da Resolução Normativa ANEEL nº 878/2020 e que, é certo, demandam a manutenção de um padrão mínimo de receita. Mormente num cenário que já é efetiva e concretamente desafiador, pois marcado por um quadro combinado de significativa diminuição da carga (a implicar, claro, redução de receita) e nítida tendência ao incremento da inadimplência, seja pelos efeitos econômicos das medidas de isolamento social, seja pela flexibilização da possibilidade de suspensão do fornecimento (tal como determinada na multicitada resolução).

8.4. Dados do ONS demonstram que, apenas entre os dias 15/03 e 22/03, a queda no consumo chegou a impressionantes 8,9%²⁹. No caso específico de Santa Catarina, na comparação entre os períodos de 01 a 17 de março e 18 de março a 03 de abril, a variação do consumo energético em Santa Catarina revela uma queda ainda mais vertiginosa, de 14% (catorze por cento). Já no que alude à inadimplência, segundo dados da Celesc Distribuição S.A., distribuidora de energia do Estado de Santa Catarina, a inadimplência do mês de março deste ano já atingiu um nível quase duas vezes maior do que a média observada no ano de 2019 (doc. 9). E as projeções indicam, até o final do ano, uma escalada ainda mais significativa, capaz de alcançar o triplo desse patamar verificado no ano passado – impactos, esses, potencializados significativamente pelos efeitos da lei estadual ora impugnada. Chega a ser intuitivo, portanto, o impacto gerado, na sustentabilidade econômico-financeira do setor elétrico, por uma norma que inflete, genérica e irrestritamente, sobre o instrumento de maior eficácia dissuasória da inadimplência.

8.5. Nesse contexto, evidencia-se que a redução drástica e abrupta do patamar de faturamento, somada à escalada repentina e generalizada da inadimplência

²⁹Disponível em: http://www.ons.org.br/Paginas/Noticias/20200323_ONS-verifica-redu%C3%A7%C3%A3o-da-carga-m%C3%A9dia-de-energia-nos-%C3%BAltimos-dias.aspx

(conforme induzido pela lei catarinense) implicará prejuízos graves e imediatos à operação das distribuidoras, comprometendo o financiamento de suas atividades mais básicas e cotidianas, como o pagamento de salários e a manutenção de rede e equipamentos.

8.6. Ademais, tratando-se de norma estadual que, indevidamente, adentra a esfera de competência privativa da União, faz-se presente o receio quanto ao efeito multiplicador dessas iniciativas legislativas por outros estados-membros ou mesmo municipalidades. Na matéria de que se trata, aliás, já houve a publicação de diplomas legais pelos estados de Rondônia, Paraná e Rio de Janeiro. São normas substancialmente distintas entre si, porém todas destoantes da resolução da ANEEL, a consubstanciar o risco de uma pulverização normativa desordenada num setor que é *quintessencialmente* interligado, como é o setor elétrico.

8.7. Portanto, caso se opte pelo rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, o prejuízo é certo. **Por outro lado, se se conceder a cautelar, nenhum dano será suportado pelo Estado, que simplesmente permanecerá na situação atual, devidamente submetido pela Resolução Normativa nº 878/2020, da ANEEL, até que a Suprema Corte delibere colegiadamente quanto ao caso.**

8.8. Vale frisar que a concessão de cautelar *inaudita altera pars* é permitida pelo §3º do art. 10 da Lei nº 9.869/99, que diz: “em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”.

8.9. O STF tem reiterada prática de concessão de cautelares em hipóteses de declaração de inconstitucionalidade formal pelo fato de um Estado-membro ter disciplinado tema afeto à competência privativa da União. Eis alguns exemplos na área de telecomunicações, apenas para ilustrar: **(i)** ADI 4739 MC (Min. Marco Aurélio, DJe 30/9/2013), Lei 2.569/2011, de Rondônia: obrigação de fornecer à polícia judiciária estadual, sob pena de multa, a localização dos aparelhos utilizados

pelos usuários; **(ii)** ADI 4533 MC (Min. Edson Fachin, DJe 1/2/2012), Lei 18.403/2009, de Minas Gerais: obrigando o fornecedor a informar, no instrumento de cobrança enviado ao consumidor, a quitação de débitos anteriores; **(iii)** ADI 4715 MC (Min. Marco Aurélio, DJe 29/10/2018), Lei 4.084/2011, de Mato Grosso do Sul: imposição de prazo máximo para a utilização de créditos pré-pagos para telefones celulares, sob pena de incidência das sanções do art. 56 do CDC; **(iv)** ADI 4649 MC (Min. Dias Toffoli, DJe 12/8/2016), Lei 5.934/2011, do Rio de Janeiro: dispõe sobre a possibilidade de acúmulo das franquias de minutos mensais ofertados pelas operadoras de telefonia, determinando a transferência dos minutos não utilizados no mês de sua aquisição, enquanto não forem utilizados, para os meses subsequentes.³⁰

8.10. O Ministro Celso de Mello, ao conceder a cautelar na ADI 6199, registrou:

“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 (ou 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 (...)”. (p. 23 da decisão).

8.11. Sobre energia elétrica, há jurisprudência pacífica do STF. Entre tantas outras: **ADI 3905** (DJe 10/5/2011), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; **ADI 4925** (DJe 10/3./2015), de relatoria do Ministro Teori Zavaski; **ADI 5610** (DJe 20/11/2019), de relatoria do Ministro Luiz Fux; **ADI 3343** (DJe 20/11/2011), de relatoria do Ministro Luiz Fux; e **ADI 3866** (DJe 16/9/2019), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

³⁰ Cautelares: ADI 4369 MC-REF, Min. Marco Aurélio, DJe 3/5/2011; ADI 2615 MC, Rel. p. acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 6/12/2002; ADI 3322 MC, Min. Gilmar Mendes, DJ 19/12/2006; ADI 4401-MC, Min. Gilmar Mendes, DJ 1º/10/10; ADI 4715 MC, Min. Marco Aurélio, DJe 19/8/2013.

8.12. Mesmo medidas cautelares também contam com deliberação e procedência da Suprema Corte, como a **ADI 2337** (DJ 21/6/2002), de relatoria do Ministro Celso de Mello, e a **ADI 2299** (DJ 29/8/2003), de relatoria do Ministro Moreira Alves.

8.13. Para finalizar, vale dizer que o Supremo, na construção da jurisprudência da crise da pandemia do Covid-19, vem igualmente concedendo medidas cautelares, por seus relatores, em juízo monocrático, de modo a conferir, imediatamente, a segurança jurídica que a federação precisa nesse momento.

8.14. São exemplos: **ADI 6357**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, flexibilizando pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias; **ADPFs 661 e 663**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, permitindo rito célere na tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional, sem suspensão de prazos; **ADPFs 668 e 669**, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, que suspendeu a campanha publicitária “O Brasil não pode parar”; a **ADI 6351**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que suspendeu a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pela MP nº 928/2020, que limitou o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública; e a **ADPF 662**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, suspendendo a ampliação do BPC enquanto não se indicar fonte de custeio.

9. Pedidos

9.1. Isso posto, far-se-á o pedido ordinário de declaração de inconstitucionalidade combinado com o pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, cuja possibilidade é reconhecida pela dogmática constitucional, pela própria legislação (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e pela prática do Supremo.³¹

³¹ Exemplo que ilustra o todo: “(...) No caso, portanto, como não se pode suspender a eficácia de qualquer expressão do dispositivo impugnado, pois este não alude ao inciso V do artigo 64 senão implicitamente por meio da expressão abrangente (‘IV a XIII’), impõe-se a utilização da técnica de concessão da liminar ‘para a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal’, que, se feita, abarcaria normas autônomas, e, portanto, cindíveis, que não são atacadas como inconstitucionais. Pedido de liminar deferido, em parte, para suspender, ‘ex nunc’, a eficácia do artigo 9º da Lei n. 1946, de 14.3.90, do Estado do Amazonas, bem como para suspender, sem redução da letra de seu texto, a aplicação do parágrafo


9.2. Sendo a norma estadual impugnada formal e materialmente inconstitucional³², tendo invadido a competência legislativa privativa da União na matéria, bem como violado o princípio da isonomia, a autora requer o deferimento da medida cautelar *inaudita altera pars* para, suspendendo os atos impugnados, declarar a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante do art. 1º e do *caput* do art. 2º da Lei nº 17. 933/2020, do Estado de Santa Catarina, e proceda à interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, do parágrafo único do art. 2º da mesma Lei nº 17. 933/2020, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado de Santa Catarina.


9.3. Requer-se, em seguida: **a)** a solicitação de informações ao Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e do Governador do Estado; **b)** após a oitiva da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos atacados da Lei nº 17.933/2020, do Estado de Santa Catarina, confirmando-se, em definitivo, o provimento liminar requerido; **c)** a comunicação da decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e ao Governador do Estado.

E. Deferimento.

Brasília/DF, 29 de abril de 2020.

Carlos Ayres Britto
OAB/DF 40.040


Saul Tourinho Leal
OAB/DF 22.941


Marcelo Montalvão Machado
OAB/DF 34.391


Orlando Magalhães Maia Neto
OAB/DF 46.096

único do artigo 86 da Constituição do mesmo Estado, no que concerne a remissão ao inciso V do artigo 64 dela também constante.” (ADI 491, Ministro Moreira Alves, Pleno, DJ 25/10/91).

³² A Lei nº 8.769/2020, do Estado do Rio de Janeiro, nos dispositivos que promovem uma ingerência em cláusulas regulamentares da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, com imposição de obrigações à concessionária, é inconstitucional, pois enseja interferência direta no objeto do contrato de concessão, maculando os arts. 21, XII, ‘b’; 22, IV e 175 da Constituição.

AYRES BRITTO

CONSULTORIA JURÍDICA E ADVOCACIA



Samuel Mezzalira
OAB/SP 257.984



João Paulo Gomes Almeida
OAB/DF 37.155