

22/09/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : ABRADÉE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB  
ENERGIA ELETRICA  
**ADV.(A/S)** : LYCURGO LEITE NETO  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : LUIZ FERNANDO FELTRAN

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.008/2006, DO ESTADO DO PARANÁ. ENERGIA ELÉTRICA. PROIBIÇÃO DE RETIRADA DO RELÓGIO/MEDIDOR E DE CORTE DO SERVIÇO NA REDE EXTERNA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE VALORES PARA EFEITO DE REATIVAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA. LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRADÉE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E SANÇÕES NÃO PREVISTAS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS ENTRE A EMPRESA CONCESSIONÁRIA E A UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abradée possui legitimidade ativa para questionar a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná. Precedentes.

II – Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interferem na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. Precedentes.

**ADI 5960 / PR**

III - ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná.

**ACÓRDÃO**

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006 do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 22 de setembro de 2020.

**RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR**

22/09/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **ABRADEE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB  
ENERGIA ELETRICA**  
**ADV.(A/S)** : **LYCURGO LEITE NETO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ FERNANDO FELTRAN**

**RELATÓRIO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de cautelar proposta pela Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica - Abradee, na qual se questiona a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná, que “dispõe sobre a proibição da interrupção no fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais em inadimplência [...]”. (pág. 1 do documento eletrônico 14).

A requerente aponta, em síntese, a violação dos arts. 21, XII, **b**; 22, IV; 24, VIII, §§ 1º, 2º e 3º; 37, XXI; e 175, *caput* e incisos II e III do parágrafo único, todos da Constituição Federal, uma vez que competiria à União explorar e legislar sobre a matéria (energia elétrica).

Sustenta que

“[a] Lei Estadual 15.008/2006, além de invadir competência exclusiva da União Federal, pretende retirar da concessionária de distribuição de energia elétrica um direito que lhe é expressamente assegurado pelas normas regulamentares da ANEEL, não havendo como se reconhecer a

**ADI 5960 / PR**

constitucionalidade da norma vergastada” (pág. 19 da inicial).

Além do mais, entende que a norma impugnada causa impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de energia elétrica, uma vez que, ao impedir que a taxa de religação seja cobrada, “tolhe da concessionária uma receita relacionada à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, desequilibrando a equação econômico-financeira do contrato e impondo à concessionária a prestação de um serviço (religação) gratuito” (pág. 21 da inicial).

Outrossim, consigna que vedação imposta pelo art. 1º da lei paranaense, consubstanciada na impossibilidade do corte de energia ser efetivado na rede externa - a saber, calçada, poste ou via pública, devendo ser implementado apenas no próprio medidor -, obriga o concessionário a realizar procedimento mais dispendioso do que aquele previsto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, constante da Resolução 414/2010, que “[...] autoriza a instalação de medição externa, obviamente que o corte no fornecimento deve ser realizado em tal equipamento de medição que se encontra fora do imóvel onde o consumo é realizado” (pág. 22 da inicial).

Prossegue asseverando que

“[o] engessamento da atualização tecnológica das formas de medição – e de corte – empreendido pela Lei 15.008/2006, tornaria obrigatório que o procedimento de corte fosse feito ‘pessoalmente’, através de equipe técnica deslocada para o local do consumo, quando tal procedimento poderia ser feito remotamente, com um simples clicar de botão.

Tal imposição impediria a redução de custos na prestação dos serviços e, conseqüentemente, não permitiria que a tarifa ‘capturasse’ tal redução. Conforme apontado na Nota Técnica n. 0075/2017-SRD/ANEEL, de 27 de junho de 2017, a evolução tecnológica acaba por reduzir custos na prestação dos serviços e a ANEEL, ante a consolidação das novas tecnologias, passa a

**ADI 5960 / PR**

exigir que elas sejam adotadas, em benefício da modicidade tarifária” (págs. 32-33 da inicial).

Para a requerente, “a Constituição Federal, em seu art. 175, parágrafo único, II, ao afirmar que a lei federal trataria dos direitos dos usuários, não deixou margem para que os estados se intrometessem nos direitos dos usuários, sob a justificativa de estarem legislando sobre direitos dos consumidores” (pág. 47 da inicial). Por isso, entende que

“[...] a Lei Estadual 15.008/2006, ao estabelecer a forma como a concessionária deve proceder ao corte no fornecimento de energia e ao impedi-la de cobrar pelos serviços de religação de consumidores que tiveram o serviço interrompido por falta de pagamento, não está tratando de qualquer especificidade local, mas sim de condições gerais do fornecimento de energia.

Ou seja, a Lei Estadual 15.008/2006 incursiona nas regras gerais, cuja competência é da União, violando, assim, o art. 24, §1º, da CF.

[...]

Retornemos, agora, Excelências, ao art. 175, parágrafo único, da CF, segundo o qual a lei federal disporia sobre o regime das empresas concessionárias de serviço público e sobre os direitos dos usuários.

A Lei Federal nº 8.987/95 regulamentou o art. 175, da Constituição Federal, não dando margem para que a legislação estadual viesse a interferir no assunto.

[...]

Vê-se, portanto, Excelências, que a Lei 8.987/95, assim como previsto no art. 175, parágrafo único, da CF, estabeleceu, de forma pormenorizada, as regras das concessões, inclusive quanto aos direitos e deveres dos usuários.

Dentre os deveres dos usuários está o de permanecer adimplente com suas obrigações, sob pena de ver o serviço legalmente interrompido, sendo que tal interrupção deve ocorrer da forma como autorizada pela ANEEL.” (págs. 48-51 da inicial).

**ADI 5960 / PR**

Ao final, requer a suspensão da eficácia dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná, e, no mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais.

A Assembleia Legislativa do referido Estado juntou informações aos autos, conforme documento eletrônico 25.

A Advocacia-Geral da União ofertou parecer pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, conforme ementa transcrita abaixo:

“Constitucional. Artigos 1º e 2º da Lei nº 15.008/2006 do Estado do Paraná. que dispõem sobre a suspensão e a reativação do fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais inadimplentes. Preliminar. Ilegitimidade ativa. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica. Afronta aos artigos 21, inciso XII, alínea ‘b’; e 22, inciso IV, da Constituição da República. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido formulado pela requerente.” (pág. 1 do documento eletrônico 30)

A Procuradoria-Geral da República - PGR, por seu turno, apresentou manifestação pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. LEI 15.008/2006. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MÉRITO. CONTRARIEDADE COM LEGISLAÇÃO FEDERAL. INGERÊNCIA INDEVIDA NA RELAÇÃO CONTRATUAL ESTABELECIDADA ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL E A CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA MATERIAL E

**ADI 5960 / PR**

LEGISLATIVA DA UNIÃO. OFENSA AOS ARTS. 21-XII-B E 22-IV DA CONSTITUIÇÃO.

1. Entidade de classe que representa nacionalmente segmento de categoria econômica possui legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei estadual que afete principalmente a parcela representada pela requerente. Precedente.

2. É inconstitucional, por usurpação da competência material e legislativa da União, lei estadual que disponha sobre prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica.

**3. Não cabe aos Estados interferir na forma de prestação e suspensão do serviço de energia elétrica já regulamentado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).**

**4. As ingerências dos Estados na relação contratual entabulada entre o poder concedente federal e concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica são indevidas.**

Parecer pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido." (pág. 1 do documento eletrônico 32; grifei).

É o relatório.

22/09/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960 PARANÁ**

**VOTO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, decido sobre a alegada ilegitimidade da autora para a propositura da presente ação direta.

E o faço para rejeitar a alegação de ilegitimidade ativa da Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee, haja vista que o diploma normativo questionado dispõe sobre a proibição de interrupção no fornecimento de energia elétrica, assunto sobre o qual a Abradee evidentemente possui legitimidade, conforme entendimento jurisprudencial desta Suprema Corte (ADC 26/DF, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 3.905/RJ e ADPF 452/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5.610/BA, Rel. Min. Luiz Fux).

A esse respeito, observo que dentre as finalidades institucionais da Abradee consta, em especial, a defesa judicial e extrajudicial de interesses de seus associados, os quais, nos termos do Capítulo II, art. 2º, do Estatuto Social (pág. 1 do documento eletrônico 3), são empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Assim, o ato questionado autoriza a atuação da referida associação, na parte que impacta diretamente na situação jurídica dos seus associados, na linha mais ampliativa que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto a tal requisito, a exemplo do que se decidiu na ADI 4.066/DF.

Superada a preliminar, no mérito, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná, ao fundamento de que teria invadido competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica, dispondo sobre matéria já



**ADI 5960 / PR**

disciplinada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, no âmbito da sua competência regulamentar.

Para melhor compreensão daquilo que se discute na presente ADI, observo que a discussão primeira consiste em saber se a legislação estadual usurpou ou não a competência federal para legislar sobre a matéria.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.<sup>1</sup>

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, como regra, normas distintas que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria, o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar.<sup>2</sup>

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de

---

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260.

2 BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 481.

**ADI 5960 / PR**

que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, na ADI 3.661/AC, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ACREANA N. 1.618/2004. REGRAS QUE PROÍBEM O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELAS CONCESSIONÁRIAS POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. AFRONTA AOS ARTS. 22, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (grifei).

É o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos da Lei estadual 15.008/2006 aqui impugnados:

“Art. 1º Fica **proibida** a Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, quando da suspensão do fornecimento de energia elétrica a consumidores residenciais inadimplentes, **de retirar o relógio/medidor, bem como efetuar o corte do respectivo serviço na rede externa** (calçada, poste, via pública) devendo o mesmo acontecer somente no próprio medidor, exceto quando houver ocorrido fraude.

Art. 2º Fica **proibido**, também, que a Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL, **aplique cobrança de multa punitiva, taxa de religação do serviço ou quaisquer outros valores aos consumidores residenciais para efeito de reativação do fornecimento de energia suspenso em virtude de inadimplência**, exceto por prazo igual ou superior a 90 (noventa) dias transcorridos de sua suspensão.

Art. 3º A Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, deverá, através da campanha de utilidade pública,

**ADI 5960 / PR**

informar com clareza, as normas de suspensão do fornecimento de energia elétrica aos consumidores em inadimplência.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.” (pág. 1 do documento eletrônico 14; grifei)

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do referido diploma normativo restringe-se a estabelecer norma instituidora de limitação à interrupção do fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais inadimplentes, bem como vedação à cobrança de multa punitiva e da taxa de religação por atraso no pagamento das faturas de fornecimento de energia elétrica.

A lei estadual, segundo penso, ao estabelecer a proibição da cobrança de valores de qualquer natureza para a religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento, limitando, ainda, a forma de suspensão do fornecimento, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. De modo a corroborar tal entendimento, oportuno transcrever trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União:

“[...] a Lei estadual nº 15.008/2006 ingressa no domínio normativo reservado à União para **estipular de que forma a suspensão do fornecimento de energia em razão de inadimplência deve ser realizada**, proibindo que seja efetuada na rede externa (artigo 1º), bem como para determinar que a reativação do serviço não envolva cobrança pelo prestador (artigo 2º).

Nesses termos, ao interferirem nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o Poder concedente federal e empresa concessionária do serviço de energia elétrica, as disposições legais em exame **ofendem a competência da União para legislar sobre energia elétrica** (artigos 21, inciso XII, alínea

**ADI 5960 / PR**

‘b’; e 22, inciso IV, da Constituição de 1988), devendo, por esse motivo, ser reconhecida a sua invalidade.” (pág. 14 do documento eletrônico 30; grifei)

Nesse sentido, são os acórdãos assim ementados:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ARTS. 1º A 4º DA LEI N. 7.015/2015 DE JARAGUÁ DO SUL/SC. **RESTRIÇÕES A LIGAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EXPLORAR E LEGISLAR SOBRE ENERGIA ELÉTRICA. ARGUIÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE.**

[...]

3. Ao se estabelecer **condicionantes para o fornecimento de energia elétrica a pretexto de regular o desenvolvimento urbano do município, o regulador municipal exorbitou de sua competência: usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre o serviço de energia elétrica.** Precedentes.

4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões referentes ao fornecimento de ‘energia elétrica’ e ‘Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A – CELESC’, constantes do parágrafo único e *caput* do art. 1º, *caput* do art. 2º, *caput* do art. 3º e *caput* do art. 4º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC. Ausente efeito repristinatório por permanecer em vigor o art. 6º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC, pelo qual se prevê a revogação expressa da lei anterior, na qual regulada parte da matéria debatida nos autos” (ADPF 452/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia; grifei)

“CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. **OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS**

**ADI 5960 / PR**

CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA.

1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem.

**2. 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 Constituição. Precedentes.**

**3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago (‘que estejam causando transtornos ou impedimentos’) para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias.**

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 4.925/SP, Rel. Min. Teori Zavascki; grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE TAXA PELO USO DE ÁREAS DOS MUNICÍPIOS POR CONCESSIONÁRIAS PRESTADORAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA

**ADI 5960 / PR**

PROVIMENTO.

**I - A Constituição Federal definiu a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, bem assim a exclusividade para explorar os serviços e instalações de energia elétrica (CF, art. 21, IV e XII, b).**

**II - Legislação municipal. Instituição de taxa pelo uso de áreas dos municípios por concessionárias prestadoras do serviço público de fornecimento de energia elétrica. Invasão de competência reservada à União Federal. Inconstitucionalidade da taxa. Precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal [RE (Edcl) 581.947/RO, Rel. Min. Luiz Fux].**

**III Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 640.289-AgR/RJ, de minha relatoria; grifei).**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ‘ELETRICIDADE’; DO ART. 1º DA LEI FLUMINENSE N. 4.901/2006. FIXA 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. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA. AFRONTA AOS ARTS. 1º, CAPUT, 5º, INC. XXXVI, 21, INC. XII, ALÍNEA B, 22, INC. IV, 37, INC. XXI E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (ADI 3.905/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; grifei).**

Com efeito, rememoro que, ao analisar a constitucionalidade da proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica dos serviços concedidos de água, luz, telefonia e outros (ADI 3.343/DF, Rel. Min. Ayres Britto; redator do acórdão o Min. Luiz Fux), consignei que “[...] quando se trata de um serviço de abrangência nacional, ele deve necessariamente ser regulado nacionalmente [...] não me parece[*endo*] possível que os estados, as unidades da Federação possam regulá-lo de forma diferenciada”.

**ADI 5960 / PR**

*In casu*, verifico que os arts. 1º e 2º do texto normativo impugnado, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interfere na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência privativa do ente federal para legislar sobre os referidos serviços e os efeitos decorrentes de sua prestação.

Importante frisar, ainda, que este Tribunal possui remansosa jurisprudência no sentido de que os Estados-membros não podem se imiscuir nas relações jurídico-contratuais firmadas pelo poder concedente e suas concessionárias, entendimento esse consubstanciado na ementa do julgamento da ADI 2.337-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, a seguir transcrita:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

**- 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 modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente**

**ADI 5960 / PR**

**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” (grifei).**

No mesmo sentido, foi a manifestação proferida na ADI 2.340/SC, de minha relatoria, conforme ementa transcrita abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

**I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele.**

**II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato**



**ADI 5960 / PR**

**de concessão de distribuição de água.**

III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (grifei)

Nessa mesma linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais que concediam isenção do pagamento de energia elétrica e água por trabalhadores desempregados (ADI 2.299/RS, Rel. Min. Roberto Barroso) e proibiam o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário (ADI 3.729/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Mais recentemente, ao analisar o Tema 774 da Repercussão Geral, o Plenário do STF fixou a seguinte tese:

**"A norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos, é inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União, conforme art. 21, XII, b, da Constituição Federal." (RE 827.538-RG/MG, Redator Min. Luiz Fux).**

De fato, a teor do art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal, incumbe ao poder público, leia-se, ao poder concedente, a regulamentação dos serviços concedidos, não tendo, em consequência, o Estado-membro, em se tratando de um serviço concedido pela União, competência para regulá-lo, seja a que título for.

O Estado do Paraná, portanto, não pode substituir-se à União, que contratou com a concessionária de fornecimento de energia elétrica, para

**ADI 5960 / PR**

determinar a essa empresa, ainda que mediante lei estadual, que deixe de cobrar valores de qualquer natureza pela religação por atraso no pagamento da fatura de energia elétrica, visto que o modo e a forma de prestação dos serviços configuram normas de caráter regulamentar, cuja elaboração compete exclusivamente ao poder concedente, ao passo que a remuneração destes está condicionada ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Pela mesma razão, não poderia a norma estadual pretender limitar a forma de suspensão do fornecimento, notadamente quando existe disciplina própria no âmbito federal.

Importa assinalar, ainda, que por ocasião do julgamento da ADI 4.083/DF, a Ministra Relatora, Cármen Lúcia, afirmou em seu voto que:

“O bem primeiro, do consumidor e do cidadão em geral, é que cada ente federado cumpra a Constituição, motivo pelo qual não pode quem não é parte na concessão definir obrigações para as concessionárias, ainda que ao argumento de defesa do consumidor”.

Nessa linha, forçoso concluir pela procedência do pedido, em face da constatação de que a redação dos preceitos legais ora questionados violam o texto constitucional, no que se refere à imposição de obrigações e sanções para empresas prestadoras de serviços de fornecimento de energia elétrica, não previstas nos contratos previamente firmados com a União, a qual detém a competência privativa para legislar em tais casos, conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal.

Como bem observou a Procuradoria-Geral da República - PGR, em seu parecer :

“A ANEEL, no exercício de seu poder regulamentar, aprovou a **Resolução Normativa 414, de 9 de setembro de 2010**,

**ADI 5960 / PR**

**que, ao dispor sobre a suspensão do fornecimento de energia em razão do inadimplemento, definiu a possibilidade de cobrança de taxa de religação** (arts. 102-IV, V e X, e 175-3.º).

Não há, portanto, espaço para atuação legislativa estadual. Leis estaduais que impliquem ingerência em cláusulas regulamentares da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, com imposição de obrigações às concessionárias relativas aos procedimentos de suspensão do serviço em caso de inadimplemento, são inconstitucionais pois ensejam interferência direta no objeto do contrato de concessão.

[...]

É, portanto, **inconstitucional a Lei estadual 15.008/2006 do Estado do Paraná, que regulou a forma de suspensão do fornecimento de energia elétrica de maneira diversa da norma federal, ao proibir a cobrança de taxa de religação do serviço de energia elétrica e a retirada do relógio ou medidor da rede externa, no caso de inadimplência.**

Tal regulação **invadiu matéria cuja competência legislativa pertence privativamente à União e interferiu indevidamente na relação contratual** estabelecida entre o poder concedente federal e a concessionária do serviço público.” (págs. 6-8 do documento eletrônico 32; grifei)

Reforçando a constatação da PGR, observo que esta Suprema Corte, ao analisar a Lei 13.578/2016, do Estado da Bahia, que trata exatamente da proibição da taxa de religação, declarou a inconstitucionalidade do referido diploma legal por enxergar a invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia, bem como a interferência na prestação de serviço público federal, em contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL, com reflexos na respectiva política tarifária. A propósito, o acórdão foi assim ementado:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE**

**ADI 5960 / PR**

DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO. ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO, SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21, XII, B; 22, IV, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA. REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL. HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O Direito do Consumidor, mercê de abarcar a competência concorrente dos Estados-Membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União. Precedentes: ADI 3661, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, *DJe* de 10/5/2011; ADI 5.253, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, *DJe* de 1º/8/2017; ADI 4.861, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, *DJe* de 1º/8/2017; ADI 4.477, rel. min. Rosa Weber, Plenário, *DJe* de 31/5/2017; ADI 2.615, rel. min. Eros Grau, redator do acórdão min. Gilmar Mendes, *DJe* de 18/5/2015; ADI 4.478, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, *DJe* de 29/11/2011.

2. Os prazos e valores referentes à **relição do fornecimento de energia elétrica não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como o quantum pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL, razão pela qual não remanesce,**

**ADI 5960 / PR**

**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.

**3. *In casu*, a lei estadual impugnada, ao dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento e estabelecer prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para restabelecimento do serviço, sem qualquer ônus para o consumidor, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre energia** (artigo 22, IV, da Constituição Federal), bem como interferiu na prestação de serviço público federal (artigo 21, XII, *b*, da Constituição Federal), em diametral contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL, com reflexos na respectiva política tarifária.

**4. Ação direta conhecida e julgado procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 13.578, de 14/9/2016, do Estado da Bahia.” (ADI 5.610/BA, Rel. Min. Luiz Fux; grifei).

Vale ressaltar que durante o referido julgamento foi travado um amplíssimo debate sobre o tema, sobretudo em razão do voto trazido pelo Ministro Edson Fachin, que propunha competência concorrente para legislar sobre o tema, o que, todavia, restou vencido no Plenário.

Naquela assentada, acompanhei integralmente o Relator do feito, Ministro Luiz Fux, quanto à inconstitucionalidade do art. 1º da referida Lei baiana, que vedou a cobrança da taxa de religação, por entender que o Estado da Bahia interferiu diretamente no equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão de fornecimento de energia elétrica e, conseqüentemente, sobre a política tarifária, matéria afeta à competência da União e regulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Acompanhei, ainda, quanto à declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei baiana, a qual previa que: “no caso de corte de

**ADI 5960 / PR**

fornecimento, por atraso no pagamento do débito que originou o corte, a concessionária tem que restabelecer o fornecimento de energia elétrica e água, sem qualquer ônus ao consumidor, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas”.

Ao assim proceder, levei em consideração a existência de norma setorial editada nos termos do art. 3º, I e XIX, da Lei 9.427/1996<sup>3</sup>, a qual estabeleceu, de maneira satisfatória, prazos razoáveis para o restabelecimento do fornecimento de energia elétrica, nos termos do art. 176, da Resolução Normativa ANEEL 141/2010<sup>4</sup>, como pode ser visto abaixo:

“Art. 176. A distribuidora deve restabelecer o fornecimento nos seguintes prazos, contados ininterruptamente:

I – 24 (vinte e quatro) horas, para religação normal de unidade consumidora localizada em área urbana;

II – 48 (quarenta e oito) horas, para religação normal de unidade consumidora localizada em área rural;

III – 4 (quatro) horas, para religação de urgência de unidade consumidora localizada em área urbana; e

IV – 8 (oito) horas, para religação de urgência de unidade

3 “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”.

4 Com efeito, o Plenário do STF já pronunciou que a referida resolução extrai o seu fundamento de validade, dentre outros atos normativos, da Lei 9.427/1996 (ADC 60-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

**ADI 5960 / PR**

consumidora localizada em área rural.

§ 1º Constatada a suspensão indevida do fornecimento, a distribuidora fica obrigada a efetuar a religação da unidade consumidora, sem ônus para o consumidor, em até 4 (quatro) horas da constatação, independentemente do momento em que esta ocorra, e creditar-lhe, conforme disposto nos arts. 151 e 152, o valor correspondente.

§ 2º A contagem do prazo para a efetivação da religação deve ser:

I – para religação normal:

a) a partir da comunicação de pagamento pelo consumidor, obrigando-se o consumidor a comprovar a quitação dos débitos no momento da religação; ou

b) a partir da baixa do débito no sistema da distribuidora.

II – para religação de urgência, a partir da solicitação, obrigando-se o consumidor a comprovar a quitação dos débitos no momento da religação.

§ 3º Para a execução da religação de unidade consumidora, a distribuidora deve adotar, no mínimo, o horário previsto no § 5º do art. 172.

§ 4º A contagem dos prazos para religação se inicia com a comunicação de pagamento, compensação do débito no sistema da distribuidora ou com a solicitação para a religação quando estas ocorrerem em dias úteis, entre 8h e 18h. (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

§ 5º Quando a comunicação de pagamento, compensação do débito no sistema da distribuidora ou a solicitação para a religação ocorrerem após as 18h ou em dia não útil, o início da contagem dos prazos se dá a partir das 8h da manhã do dia útil subsequente.

§ 6º Quando da comunicação de pagamento ou da solicitação para a religação, a distribuidora deve informar ao consumidor interessado os valores, prazos para execução do serviço, assim como o período do dia em que são realizados os serviços relativos à religação normal e de urgência.”

**ADI 5960 / PR**

Em tempo, ressalto que a Resolução Normativa ANEEL 141/2010 também tratou da facultatividade da utilização de medição externa pela distribuidora e da cobrança do serviço de religação de energia elétrica solicitadas pelo usuário, nos seguintes termos:

“Art. 78. **Faculta-se à distribuidora a utilização de medição externa**, Sistema de Medição Centralizada – SMC externo ou sistema encapsulado de medição, desde que observado o disposto nos arts. 79 a 83.

[...]

Art. 102. **Os serviços cobráveis**, realizados mediante solicitação do consumidor, são os seguintes:

[...]

**IV – religação normal;**

[...]

**V – religação de urgência;**

[...]

**X – religação programada;**

[...]

Art. 175. [...]

[...]

§ 3º Quando a distribuidora apenas proceder com o desligamento do disjuntor da unidade consumidora para a suspensão do fornecimento, somente **poderá cobrar** o valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do custo administrativo de inspeção homologado pela ANEEL” (grifei).

A esse respeito, no voto condutor da ADI 5.610/BA, o Ministro Luiz Fux asseverou que

“[...] os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia não apenas **já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como também submetem-se à homologação da ANEEL, compondo a equação econômico-financeira dos contratos de concessão pertinentes**. Não remanesce, sob esse prisma, qualquer espaço para a atuação



**ADI 5960 / PR**

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” (trecho do voto na ADI 5.610/BA; grifei).

Assim, observo que os dispositivos da lei estadual dispuseram sobre matéria já disciplinada pela ANEEL, que, por ser responsável pelo exercício da atividade regulatória setorial federal, não foca sua atuação na tutela particular do consumidor, mas em aspectos relacionados à continuidade e à universalização do serviço, ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e à modicidade tarifária, entre outros.

Isso posto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná.

É como voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **ABRADEE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB  
ENERGIA ELETRICA**  
**ADV.(A/S)** : **LYCURGO LEITE NETO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ FERNANDO FELTRAN**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica – Abradee ajuizou ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 1º e 2º Lei nº 15.008/2006 do Estado do Paraná, a versar suspensão no fornecimento de energia elétrica ante inadimplência. Eis o teor:

Art. 1º Fica proibida a Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL, quando da suspensão do fornecimento de energia elétrica a consumidores residenciais inadimplentes, de retirar o relógio/medidor, bem como efetuar o corte do respectivo serviço na rede externa (calçada, poste, via pública) devendo o mesmo acontecer somente no próprio medidor, exceto quando houver ocorrido fraude.

Art. 2º Fica proibido, também, que a Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, aplique cobrança de multa punitiva, taxa de religação do serviço ou quaisquer outros valores aos consumidores residenciais para efeito de reativação do fornecimento de energia suspenso em virtude de inadimplência, exceto por prazo igual ou superior a 90 (noventa) dias transcorridos de sua suspensão.

**ADI 5960 / PR**

Está em jogo definir se, ao elaborar o diploma questionado, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, nos termos da competência legislativa concorrente – artigo 24, inciso V, da Lei Maior –, ou se, sob esse pretexto, invadiu campo reservado privativamente à União para editar normas sobre Direito Civil e política de seguros – artigo 22, incisos I e VII.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Carta da República e tendo em vista o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual que, sem dispor especificamente sobre a prestação dos serviços de energia elétrica, venha a produzir impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias, uma vez preservado o núcleo de obrigações assumidas em contrato.

Indaga-se: ao vedar, às concessionárias de distribuição de energia elétrica, a retirada do medidor, a realização, na rede externa, de corte do fornecimento e a cobrança de taxa de religação do serviço ante inadimplência, o legislador estadual usurpou atribuição normativa privativa da União?

A resposta é negativa. Com a edição do diploma, buscou-se ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, ou destinatários finais, na dicção do artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para elaborar normas sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Lei Maior, no que autorizada a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União, com a ampliação da proteção aos usuários. A propósito, confirmam a seguinte ementa:

COMPETÊNCIA      NORMATIVA      CONSUMIDOR

**ADI 5960 / PR**

PROTEÇÃO LEI ESTADUAL RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.961, com acórdão por mim redigido e publicado no Diário da Justiça de 26 de junho de 2019.)

Ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do ato atacado, mostra-se inexistente usurpação de competência da União. Os preceitos impugnados objetivam a proteção do consumidor e, nesse campo, surge a legitimação concorrente.

Julgo improcedente o pedido.

É como voto.

22/09/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **ABRADEE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB  
ENERGIA ELETRICA**  
**ADV.(A/S)** : **LYCURGO LEITE NETO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ FERNANDO FELTRAN**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Rememorando, trata-se de ADI que questiona os artigos 1º e 2º da Lei do Estado do Paraná nº 15.008/2006 com a seguinte redação:

Art. 1º Fica **proibida** a Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL, quando da suspensão do fornecimento de energia elétrica a consumidores residenciais **inadimplentes**, de **retirar o relógio/medidor, bem como efetuar o corte do respectivo serviço na rede externa** (calçada, poste, via pública) devendo o mesmo acontecer somente no próprio medidor, exceto quando houver ocorrido fraude.

Art. 2º Fica proibido, também, que a Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, **aplique cobrança de multa punitiva, taxa de religação do serviço ou quaisquer outros valores aos consumidores residenciais para efeito de reativação do fornecimento de energia** suspenso em virtude de inadimplência, exceto por prazo igual ou superior a 90 (noventa) dias transcorridos de sua suspensão. (g.n)

**ADI 5960 / PR**

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski acolhe a alegação de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 22, IV, da CRFB, fazendo referência específica à decisão da ADI n. 5.610 e à Resolução Normativa n. 414/2010, que trata de prazos para religação de energia, assim como da facultatividade da utilização de sistema de medição externa.

Pois bem, a norma objeto de impugnação na ADI 5.610 dispunha sobre o prazo para restabelecimento do serviço de energia após o pagamento e, como no art. 2º da lei ora impugnada, sobre proibição da cobrança de taxa de religação. Assim, reitero a compreensão que manifestei naquela ocasião, embora tenha restado vencido.

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida – a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa – para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em

**ADI 5960 / PR**

excessiva centralização de poder na figura da União.

Tal centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

E nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro.

Nesse âmbito, apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como

**ADI 5960 / PR**

possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à minguada de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Assim, segundo o ministro relator, a Resolução ANEEL n. 414/2010, ao dispor sobre a suspensão do fornecimento de energia, prevê a possibilidade de cobrança de taxa de religação (art. 102, IV e V). Trata-se, porém, de mera faculdade, de modo que não há vedação expressa ao exercício da competência estadual do art. 24, V, da CRFB, para proibi-la.

Do mesmo modo, quanto à proibição de retirada do relógio medidor, invoca o relator o art. 78 da Resolução ANEEL n. 414/2010, que faculta à distribuidora a utilização de medição externa. Não há, porém, conflito com o disposto no art. 1º da norma impugnada, que apenas proíbe, quando da suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplência, a retirada do relógio/medidor e o corte do serviço da rede externa a consumidores residenciais, devendo este acontecer somente “no próprio medidor”.

É intuitivo que se a concessionária adotar o sistema de medição externa, como faculta a norma federal, é essa referência que deve ser adotada na interpretação da expressão “no próprio medidor” prevista no art. 1º da lei estadual. O que esta pretende é restringir a suspensão à unidade inadimplente, o que aliás é compatível com o art. 79 da Res. 414/2010, que determina, em caso de adoção de sistema de medição externa, a utilização de sistema de leitura individual, assim como o art. 102, § 11, prevê hipótese em que o desligamento ocorrerá apenas no disjuntor da unidade.

Assim, a diversidade dos equipamentos técnicos não implica a inconstitucionalidade da norma.

Ante o exposto, entendo que a norma impugnada é constitucional, devendo a presente ADI ser julgada improcedente.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.960**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REQTE.(S) : ABRADÉE ASSOCIACAO BRASILEIRA DISTRIB ENERGIA ELETRICA

ADV.(A/S) : LYCURGO LEITE NETO (01530/A/DF, 56455/GO, 19216-A/MA, 018268/RJ)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO FELTRAN (24705/PR)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006 do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 11.9.2020 a 21.9.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário