

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO LUIZ FUX**

**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 gestaoprocessual@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 PARTE

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 §1º do art. 2º da Lei Estadual nº 5.145/2020,
e do art. 1º da Lei Estadual nº 5.143/2020, ambas do Estado do Amazonas (doc.3) e
proceda à interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos §§2º e
3º do mesmo art. 2º; dos arts. 4º e 5º, da Lei nº 5.145/2020, e dos arts. 2º e 3º da Lei
nº 5.143/2020, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que
inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado do Amazonas,
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 com procuração e cópias das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas (art. 3º, parágrafo único da Lei nº 9.868/99).

SUMÁRIO

1. O objeto da ADI: a) os dispositivos inconstitucionais das Lei nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas; b) o temário normativo em questão: impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica como resposta à inadimplência de toda e qualquer classe de usuário; modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados (anteriores, ou não, ao período pandêmico); 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.....**08.**

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.....**12.**

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; b) o fato de que a resolução tratou, por modo diverso, dos mesmos temas abordados pela lei estadual; c) a isenção veiculada na MP nº 950/2020 e os cerca de 9 (nove) milhões de beneficiários; d) a Resolução nº 891/2020 e a proteção subsistente para os usuários de baixa renda e as justificadas razões regulatórias para a retomada parcial da possibilidade do corte.....**14.**

5. A inconstitucionalidade das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas: a) a violação aos arts. 22, 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; **c)** a jurisprudência consolidada e sempre reafirmada pelo STF (inclusive recentemente, já durante a pandemia) sobre hipóteses idênticas às desta ADI.....24.

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, inclusive quanto ao setor de energia elétrica e à Resolução ANEEL nº 878/2020.....33.

7. Inconstitucionalidade material: violação à isonomia que subjaz à dimensão nacional do serviço público de distribuição de energia elétrica.....37.

8. O efeito reverso de leis estaduais que alteram as regras federais: **a)** as leis estaduais, ao darem o mesmo tratamento aos usuários de maior e menor capacidade econômica, na verdade, desprotegem os mais necessitados; **b)** o risco que as leis estaduais impõem ao arranjo regulatório estruturado pela ANEEL para todo o setor elétrico, a envolver, inclusive, a garantia do recebimento das receitas tributárias pelos estados.....41.

9. 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.....44.

10. Pedidos.....49.

1. O objeto da ADI: a) os dispositivos inconstitucionais das Lei nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas; b) o temário normativo em questão: impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica como resposta à inadimplência de toda e qualquer classe de usuário; modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados (anteriores, ou não, ao período pandêmico); 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 consiste em dispositivos da Lei nº 5.145/2020, do Estado do Amazonas (doc.3), versantes sobre a vedação da interrupção, por falta de pagamento, de serviços essenciais (entre os quais, explicitamente, o “fornecimento” de energia elétrica). Eis o inteiro teor da aludida lei, cujos dispositivos reputados inconstitucionais (em destaque) serão apontados mais à frente:

“LEI Nº 5.145 DE 26 DE MARÇO DE 2020.

“Dispõe sobre as medidas de proteção à população amazonense durante o plano de contingência da Secretaria de Estado da Saúde relacionado ao coronavírus – COVID-19”

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS,

Faço saber a todos os habitantes que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA decretou e eu sanciono a presente lei:

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

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

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

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

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

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

razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito das faturas referentes ao período de contingência.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. A referida lei, por sua vez, foi editada em complemento à Lei Estadual nº 5.143/2020, assim disposta:

“O Governador do Estado do Amazonas

Faço saber a todos os habitantes que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a presente LEI:

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

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

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

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

1.3. Nesse particular, fundamental ter em mente que o que se impugna, por meio da presente ADI, é o **conjunto normativo** editado pelo Estado do Amazonas em relação à proibição de corte de energia em virtude de inadimplemento. Ou seja, não se está diante de uma cumulação de ações, mas, tão somente, da apresentação de pedidos sucessivos com fins ao resguardo da utilidade do provimento jurisdicional a ser concedido nestes autos.

1.4. Isso porque não seria dotada de utilidade a derrogação apenas da Lei nº 5.415/2020 se, nesse cenário, ainda subsistisse a Lei nº 5.413/2020 que, apesar de não possuir escopo idêntico à primeira norma impugnada, a complementa ao estabelecer cláusula genérica proibitiva da suspensão dos serviços por inadimplência, em desfavor das concessionárias de energia elétrica.

1.5. E, nesse sentido, é firme a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal acerca da necessidade de impugnação conjunta de todo o plexo normativo que, integrado tematicamente, esteja eivado de inconstitucionalidade, sob pena de vício formal da Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que *“A não impugnação de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional implica a ausência do interesse de agir da parte requerente³”*. É, portanto, de rigor o prosseguimento da ADI com fins à declaração de inconstitucionalidade de ambos os atos normativos impugnados.

³ STF, ADI 4.342, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 18/12/2017.

1.6. Pois bem. As normas estaduais em questão destinam-se a vedar a interrupção, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica (e de outros serviços), “durante o período em que estiver em vigor o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde, referente ao novo coronavírus – COVID-19” (art. 1º da Lei 5.145/2020) ou, mais genericamente, “enquanto perdurar o estado de emergência decorrente de situações de extrema gravidade social” (*caput* do art. 1º da Lei nº 5.143/2020).

1.7. Mais do que isso, as leis do Amazonas disciplinam as consequências financeiras da pandemia sobre a prestação de serviços públicos (entre eles, explicitamente, o de fornecimento de energia elétrica), estatutando que: **a)** depois de findas as restrições determinadas pelo Plano de Contingência, e mesmo que se trate de débitos anteriores a março de 2020, a interrupção do serviço deverá ser precedida da oferta de parcelamento da dívida pelo usuário (§2º do art. 2º da Lei nº 5.145/2020); **b)** o débito consolidado durante a vigência das medidas restritivas não ensejará cobrança de multa e juros moratórios, “devendo ser cobrado pelas vias próprias” (§3º do art. 2º da Lei nº 5.145/2020), ficando suspensa “a incidência de multas e juros por atraso de pagamento das faturas de serviços públicos concedidos enquanto perdurar o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde” (art. 4º da Lei nº 5.145/2020); **c)** as concessionárias se responsabilizam por perdas e danos, em caso de corte de energia (art. 2º da Lei nº 5.143/2020).

1.8. 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.

1.9. Portanto, no que pertine à presente ação direta, são esses os imbricados conteúdos das Leis Estaduais nº 5.145/2020 e 5.143/2020 que se vem impugnar: **(i)** a impossibilidade de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica enquanto resposta à inadimplência – em grau diverso do que contido em normatização federal específica para o período de pandemia; **(ii)** a inclusão expressa

da “energia elétrica” como serviço essencial regulado pelo Estado do Amazonas em razão da pandemia (§ 1º do art. 2º da Lei 5.145/2020); **(iii)** o modo de cobrança e pagamento dos débitos apurados (anteriores, ou não, ao período pandêmico); **(iv)** a fluência e a exigibilidade de multa e juros moratórios pelos débitos alusivos à fruição do serviço público em causa; **(v)** a imposição, às concessionárias do serviço público de distribuição de energia que operem no Estado do Amazonas, de multas, nos termos do CDC, pelo descumprimento da Lei (art. 5º da Lei nº 5.145/2020); **(vi)** a responsabilização das concessionárias por perdas e danos decorrentes do corte de energia (art. 2º da Lei nº 5.143/2020).

1.10. 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**⁴.

⁴ 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;

2.3. O 1º do Estatuto Social elenca seus objetivos:

“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 Ministro 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”⁵.

2.5. É o caso das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas, que proibiram a concessionária de distribuição local de promover, sem qualquer contrapartida, a suspensão do fornecimento de energia elétrica à população, por motivo de inadimplência.

2.6. Igualmente, dentre outros questionáveis dispositivos, a lei amazonense estabeleceu que a concessionária de distribuição, depois de findas as restrições determinadas pelo Plano de Contingência da Secretaria de Saúde do Estado, e mesmo que se trate de débitos anteriores a março de 2020, deverá ofertar parcelamento da

ENERGISA SE; ENERGISA SS; ENERGISA TO; EQTL AL; EQTL MA; EQTL PA; EQTL PI; LIGHT; RGE; RORAIMA ENERGIA; SANTA MARIA E SULGIPE.

⁵ 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.

dívida pelo usuário, antes de qualquer iniciativa de suspensão do serviço (§2º do art. 2º da Lei nº 5.145/2020). Por fim, ainda proíbe, também indiscriminadamente, a imposição de multa e a fluência de juros moratórios sobre os débitos em causa (§3º do art. 2º e art. 4º da Lei nº 5.145/2020).

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. Configurada, pois, a **pertinência temática** entre os objetivos institucionais da ABRADDEE, consagrados no aludido art. 1º, ‘a’, de seu Estatuto Social, e o objeto da presente ação, 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 elétrica⁶ e de regular a questão da adequada prestação do serviço público por meio da ANEEL⁷, 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 5610**⁸, 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:

⁶ Arts. 21, XII, e 22, IV, da Constituição Federal.

⁷ Art. 175, parágrafo único, I, II e III da Constituição Federal c/c Lei nº 9.427/96.

⁸ ADI 5610, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, 20/11/2019.

“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. Como se vê, a ABRADDEE tem contribuído para o adensamento das discussões do setor elétrico, notadamente do segmento de distribuição, perante o STF, a exemplo também da **ADC 26**, na qual foi 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.”⁹

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 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 ABRADDEE para aportar, à jurisdição da Suprema Corte, a sua perspectiva normativa sobre a inconstitucionalidade das Leis

⁹ ADC 26, Rel. Ministro Edson Fachin, 9/09/2019.

Estaduais nº 5.145/2020 e 5.143/2020, 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 do Amazonas nas Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, objetos da presente ação, invocam a pandemia do coronavírus (Covid-19); ou seja, diante da crise, teria o Estado do Amazonas 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. 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”.¹⁰

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, “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, há uma ordem de atuação estatal tanto lógica (e normativa) como cronológica; e a crise, por mais grave que seja, não tem o poder de revogar a

¹⁰ Incluído pela MP nº 926/2020.

Constituição – ao contrário, a saída da crise é, necessariamente, pela Constituição, e não da Constituição. 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. A ANEEL como agência autorizada a agir em nome da União e a Resolução Normativa nº 878, de 24.03.2020, como expressão de sua efetiva capacidade institucional: a) o caráter tão protetivo quanto conciliatório da resolução; b) o fato de que a resolução tratou, por modo diverso, dos mesmos temas abordados pela lei estadual; c) a isenção veiculada na MP nº 950/2020 e os cerca de 9 (nove) milhões de beneficiários; d) a Resolução nº 891/2020, a proteção subsistente para os usuários de baixa renda e as justificadas razões regulatórias para a retomada parcial da possibilidade do *corte*

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 elétrico¹¹.

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.4), instrumento pelo qual se instituíram “medidas para preservação da prestação do

¹¹ 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.”

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. Em que pese já transcorrido o seu prazo de vigência, a resolução da ANEEL cumpriu o seu papel regulatório, amparou os usuários de energia elétrica durante o enfrentamento da crise e, nessa medida, traduziu, 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 – e, posteriormente, prorrogadas por mais trinta dias:

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)¹²; **d)** de locais em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência

¹² “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)”.

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).

IV – suspendeu-se o cancelamento do benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica¹³ (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;

¹³ No voto que culminou na Resolução Normativa nº 878/2020, o Diretor Sandoval Feitosa, relator, anotou: “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 art. 53-X, II, da Resolução nº 414/2020: 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 Desenvolvimento Social – MDS e ANEEL;”.

V – isentou-se do faturamento complementar¹⁴ 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;

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 nº 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;

¹⁴ “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).

4.5. Como se vê acima, com motivação explícita na pandemia do Covid-19, **as medidas da ANEEL consistiram num quadro minudente de regras perpassando 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 fora abordado pela 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 ser¹⁵. 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 regerar 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.

¹⁵ 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.”

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. 5):

“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”.

“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**¹⁶, evidencia que, nesse arranjo transitório, a

¹⁶ 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

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. **Não por outra razão, estabeleceu-se que a vedação à suspensão do fornecimento não impede demais medidas admitidas pela legislação para a cobrança dos débitos, a partir do vencimento.** Segundo o Diretor Sandoval Feitosa, “continuam mantidas as possibilidades de realização de outras medidas visando o pagamento das faturas, tais como parcelamento ou ações de cobrança”, afinal, “não se trata de isentar os consumidores do pagamento pelo uso da energia elétrica, mas somente de garantir a continuidade do fornecimento àqueles que, neste momento de calamidade pública, não tiveram condições de se manter adimplentes”.¹⁷

4.11. Trata-se, pois, de um equilíbrio sensível, que só se constrói a partir da otimização regulatória ditada pela técnica e pela experiência, na linha exposta pelo *justice* Oliver Wendell Holmes Jr, ao anotar que a vida do Direito tem sido “a experiência”.¹⁸ 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 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

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.

¹⁷ Na Reunião Extraordinária da Diretoria da ANEEL que culminou na publicação da Resolução Normativa nº 878/2020, sendo relator do processo nº 48500.001841/2020-81 (doc.7).

¹⁸ A frase, conhecida, foi lembrada por Mark Tushnet, no seu *The logic of experience: Oliver Wendell Holmes on the Supreme Judicial Court*. Virginia Law Review 63, no. 6 (1977): 975-1052.

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”.

4.12. 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 individualista¹⁹.

4.13. 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**, uma vez que apenas cerca de 20% dos valores arrecadados nas 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.

4.14. 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

¹⁹ 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.

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, inclusivo e reflexivo da tomada de decisão regulatória.

4.15. Cumpre insistir, ainda uma vez, no fato de que **todo o temário versado nas Lei Estaduais nº 5.145/2020 e 5.143/2020 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), por tempo determinado.

4.16. Também é de se ver que, no dia 08/04/2020, 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 kWh²⁰**. 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.

4.17. Por fim, deve-se anotar que, no **dia 21/07/2020**, como resultado de um processo criterioso de análise e observação dos efeitos da Resolução ANEEL nº

²⁰ Em: http://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

878/2020, foi editada a **Resolução ANEEL nº 891/2020**. Medida, esta, que teve por objetivo fazer os ajustes devidos no regime emergencial e transitório instituído pela primeira resolução, de nº 878/2020, à luz dos resultados da Consulta Pública nº 38/2020, pela qual se constatou a evolução do comportamento dos agentes setoriais durante a pandemia, notadamente da capacidade de pagamento dos usuários.

4.18. Nesse sentido, a Diretora Elisa Bastos Silvas, relatora do processo que resultou na Resolução nº 891/2020, anotou, como premissa de seu posicionamento, que:

“Quando as visões sobre um tema caminham com interesses tão divergentes, cabe ao regulador equilibrar os pontos de vista, e encontrar o encaminhamento que mantenha a saúde do sistema como um todo, garantindo deste modo que a prestação do serviço ocorra de forma adequada ao consumidor, e, que ao mesmo tempo, as condições econômico-financeiras da concessão sejam preservadas”.

4.19. No que concerne, especificamente, à questão da vedação ao *corte* por inadimplemento, eis a posição, devidamente embasada, da relatora:

“Sobre a questão da inadimplência, ainda que não tenha ocorrido a recuperação plena da atividade econômica no País, há uma retomada gradual, e é perceptível um certo alívio desse efeito (inadimplência) no setor elétrico, evidenciando que o momento atual é diferente daquele que levou à edição da Resolução Normativa nº 878/2020 (...).

Neste sentido a manutenção indistinta da vedação ao corte, não seria mais adequada, e traria consequências negativas ao fluxo de pagamentos do setor como um todo, uma vez que a distribuidora atua como agente de arrecadação para todos os segmentos. Por isso, é necessário permitir o retorno da suspensão por inadimplemento a partir de 1º de agosto de 2020.

Ao mesmo tempo, é necessário ter sensibilidade socioeconômica com a parte da população que levará mais tempo para se refazer das perdas financeiras provocadas pela pandemia. Assim, após uma avaliação minuciosa dos possíveis impactos econômico-financeiros para o setor, e das condições socioeconômicas de parcela dos consumidores de energia elétrica, compreendo que a decisão mais equilibrada é fazer apenas uma exceção e manter a vedação ao corte dos consumidores da classe de consumo Baixa Renda, até 31/12/2020, período do Decreto Legislativo nº 6, que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil.

(...)

Deste modo, o encaminhamento mantém a coerência com a legislação federal atinente ao combate dos efeitos da pandemia, que dispõe de uma proteção diferenciada à parcela mais carente da população, mais vulnerável aos efeitos econômicos adversos desse período”.

4.20. Fica claro, portanto, que a ANEEL, no exercício aberto e transparente de sua inegável capacidade institucional, decidiu, por um lado, retomar a possibilidade de suspensão do serviço por inadimplência e, por outro, estender a proteção contra o *corte* aos usuários das “subclasses residenciais de baixa renda” (inc. III do art. 2º da Resolução nº 878/2020) e àqueles que se valham de “equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica” (inc. II do art. 2º da mesma resolução). O que fez não sem antes: **(i)** avaliar a evolução do cenário econômico, social e regulatório durante a pandemia; **(ii)** receber, com toda transparência, pleitos e contribuições técnicas de todos os agentes setoriais pertinentes (notadamente usuários e distribuidoras); **(iii)** fundamentar, tecnicamente, a sua decisão. Assim trilhando, mais uma vez, um caminho de equilíbrio regulatório, transparência decisória e responsabilidade institucional.

4.21. Resulta, desse choque entre disposições estaduais e federais, 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 das Lei nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas, por violação à alínea “b” do inc. XII do art. 21 e ao inc. IV do art. 22, todos da Constituição.

5. A inconstitucionalidade das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas: a) a violação aos arts. 22, 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; c) a jurisprudência consolidada e sempre reafirmada pelo STF (inclusive recentemente, já durante a pandemia) sobre hipóteses idênticas às desta ADI

5.1. 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.

5.2. 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.

5.3. 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 a cobrança 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, expressa e especificamente atingido pela vedação instituída nas Leis Estaduais em causa.**

5.4. Foi por esse fundamento que o STF julgou procedente a **ADI 2299** para declarar inconstitucional a Lei nº 11.642/2000, do Rio Grande do Sul, que isentava os desempregados do estado, por até 6 meses, do pagamento das contas de luz e água emitidas pela Companhia Estadual de Energia Elétrica e pela Companhia Riograndense de Saneamento.²¹

²¹ 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.

5.5. No mesmo sentido, também são dignas de menção, até por reafirmarem a linha jurisprudencial do STF mesmo durante a pandemia: **(i) ADI 2337**, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.372/00 do Estado de Santa Catarina, que isentava desempregados das tarifas de consumo de energia elétrica; **(ii) ADI 3824**, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 2.042/99 e 5.848/19 do Estado do Mato Grosso do Sul, que impedia o corte de energia por inadimplência às sextas-feiras e vésperas de feriados, e; **(iii) ADIs 5960 e 6190**, julgada procedente para declarar inconstitucionais as Leis nº 15.008/06 do Paraná e 1.233/18 de Roraima, que proibiam a cobrança de taxa de religação de energia em caso de corte de fornecimento por inadimplência.

5.6. *In casu*, a lei do Amazonas pretende disciplinar as condições de adimplemento das faturas de energia elétrica, necessárias à manutenção da continuidade da prestação adequada do serviço. Portanto, a norma estadual 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. 21²²); **b)** cuja disciplina normativa também é entregue à União (inc. IV do art. 22²³); **c)** passível de transpasse à iniciativa privada, mediante concessão e debaixo de regras legais instituidoras de políticas tarifárias (inc. III do parágrafo único art. 175²⁴).

5.7. Logo, a jurisprudência do STF 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**, oportunidade em que o relator, Ministro Teori Zavascki, consignou: “é igualmente por meio de legislação da pessoa política

²² “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”.

²³ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (...)”.

²⁴ “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 (...)”.

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 Constituição²⁵”. 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” (destacou-se).

5.8. No julgamento da **ADI 3729**, o Ministro Gilmar Mendes, relator, anotou: **“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”**²⁶.

5.9. Mais recentemente, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Mato Grosso do Sul com teor semelhante. Na **ADI 3866**, em face de lei proibitiva do *corte* de serviços essenciais (neles incluído o de distribuição de energia elétrica), a Suprema Corte, por unanimidade, declarou-lhe a inconstitucionalidade, 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

²⁵ Decisão: “(...) por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 12.635/2007, do Estado de São Paulo”.

²⁶ ADI 3729, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJe 9/11/2007.

alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal”²⁷.

5.10. Já na **ADI-MC 2337**, o Ministro Celso de Mello, relator, consignou:

“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 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”²⁸.

5.11. 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.**

5.12. Daqui já se nota que **a disciplina do corte de energia elétrica por falta de pagamento se inscreve no 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 e, por isso, não se abrem à iniciativa legislativa estadual. Nem mesmo sob a mais dilargada concepção que se possa ter da

²⁷ ADI 3866, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJe 16/09/2019.

²⁸ ADI 2337 MC, Rel. Ministro Celso de Mello, Pleno, DJ 21/06/2002.

competência concorrente para tratar de matéria consumerista, nos termos dos incs. V e VIII do art. 24.²⁹

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

“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”³⁰.

5.14. O caso 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 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”.

²⁹ “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 (...).”

³⁰ ADI 5610, Rel. Ministro Luiz Fux, 20/11/2019.

5.15. Indo além, constatou o Ministro 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 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”.

5.16. Arrematou, então: “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”.

5.17. 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).

5.18. No caso presente, 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.**

5.19. Na Resolução Normativa nº 878/2020 (doc.4), a ANEEL efetiva e exaustivamente disciplinou as hipóteses de manutenção da adoção de medidas para a cobrança de débitos a partir do vencimento. Veja-se o seguinte dispositivo:

“Art. 2º

(...)

§4º A vedação à suspensão do fornecimento não impede demais medidas admitidas pela legislação para a cobranças dos débitos, a partir do vencimento”.

5.20. Ou seja, a resolução da ANEEL *cobriu* o tema que as Leis Estaduais nº 5.145/2020 e 5.143/2020 indevidamente arvoraram 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) estruturou o setor distributivo de energia para a crise do novo coronavírus (Covid-19), fazendo-o por todos os ângulos regulatórios e normativos.

5.21. 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 *corte* 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, sob pena de sofrerem medidas restritivas, tais como negatização em cadastro de inadimplentes e serem**

sujeitos passivos de ações de cobrança. Assegurando-se, com isso, que a continuidade do serviço público (categoria jurídica de alto relevo) possa prevalecer.

5.22. 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 beneficiou 9 (nove) milhões de usuários, que puderam 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.

5.23. 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 crise.³¹

5.24. 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

³¹ “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)”.

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, conforme demonstrado adiante.

5.25. Evidencia-se, portanto, a inconstitucionalidade da inclusão do fornecimento de energia elétrica no conceito de serviços essenciais regradados pelas Leis n° 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas (§1° do art. 2° da Lei n° 5.145/2020 e art. 1.° da Lei n° 5.134/2020), por violação aos arts. 22, 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. 2°, §2°, 4° e 5° da Lei n° 5.145/2020 e 1° e 2° da Lei n° 5.143/2020).

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, inclusive quanto ao setor de energia elétrica e à Resolução ANEEL n° 878/2020

6.1. A via constitucional e reforçadamente institucional em que se traduzem a Resolução Normativa ANEEL n° 878/2020 e a Medida Provisória n° 950/2020 amolda-se, com precisão, aos contornos jurisprudenciais que o STF tem estabelecido para o enfrentamento da crise.

6.2. Na **Suspensão de Segurança n° 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” (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.**”³²

6.5. Como já dito, as Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020 invocaram, para si, matérias já disciplinadas na Resolução ANEEL nº 878/2020. E, sobre essa precisa temática, que envolve a divergência entre comandos estaduais (legislativos ou derivados de decisões judiciais) e o arcabouço normativo e regulatório federal para se enfrentar os efeitos da pandemia no setor elétrico, o Ministro Luiz Fux, no exercício da Presidência do STF, ao examinar a Medida Cautelar na **STP 272**, assentou:

³² Página 5 da decisão.

“*In casu*, discute-se decisão judicial que determinou o restabelecimento do fornecimento de energia elétrica a consumidores residenciais de forma indiscriminada, extrapolando a normatização de regulação da matéria. Com efeito, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre energia (CF/88, art. 22, IV), a União editou a Lei nº 9.427/1996, mediante a qual, entre outras providências, criou entidade com competência normativa e reguladora da aludida atividade econômica - a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Nesse contexto, em atenção à presente situação de emergência de saúde e, por consequência, as medidas de restrição de circulação de pessoas no território nacional, a ANEEL editou a **Resolução Normativa nº 878/2020**, por meio da qual:(...). **Deveras, no atual contexto de combate à pandemia de COVID-19, sobressai com ainda mais relevância o papel institucional das instituições na gestão do interesse público, dentre as quais as agências reguladoras, criadas com o objetivo de conferir maior celeridade e especialização técnica ao Estado na regulação de atividades sociais e econômicas relevantes para a realização de direitos elencados como fundamentais** (nesse sentido: ADI 4.874/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 1º/2/2019). Com efeito, muito embora distinta as preocupações que orientaram a decisão no Agravo de Instrumento nº 0802883-54.2020.8.20.0000, **o Poder Judiciário, ao amplificar a política pública estabelecida por meio da Resolução Normativa nº 878/2020 da ANEEL, subtrai do órgão técnico-científico não apenas o juízo de discricionariedade técnica, mas também a procedimentalização que informa o exercício da prerrogativa conferida à referida agência por meio da Lei nº 9.427/1996, deixando, ademais, de considerar variáveis objetivas e subjetivas concernentes ao consumo de energia elétrica que compõem a regulamentação do setor.** (...) Dessa forma, ao extrapolar liminarmente a normatização específica de órgão administrativo técnico e competente para essa finalidade, a decisão ora questionada acaba por implicar potencial abalo à ordem pública” (sem os destaques no original).

6.6. Já a Ministra Cármen Lúcia anotou o seguinte ao analisar o pedido de tutela provisória nos autos da **ACO 3364** 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”.³³

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 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 desestabilizado 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. 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. (...)**”.

³³ Página 5 da decisão.

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 consolidada nesse STF, formada a partir da crise do 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. Alguns dos dispositivos da Lei nº 5.145/2020 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 do Amazonas 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, 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 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 jurídica³⁴, com reflexos severos para a adequada prestação do serviço público pelas concessionárias de distribuição. Concessionárias que, ante a

³⁴ Eis a LINDB: “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

multiplicidade de regulações simultâneas sobre um mesmo tema, não terá 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 das autoras, mesmo em cumprimento da legislação estadual – legislação que, em seu entender, e como se demonstra nessa ação, é inconstitucional, tanto formal como materialmente.

7.12. Não sem razão, o ministro Celso de Mello, numa de suas últimas manifestações nesta Suprema Corte, em *leading cases* de sua relatoria, ambos no âmbito do exercício do controle de constitucionalidade abstrato – tal qual ocorre na presente ação –, pontificou o seguinte a respeito da necessidade de preservação da competência da União nos serviços indicados no inciso IV do art. 22 da Constituição Federal:

“É por isso que a edição de legislações locais, de caráter fragmentário, impondo às operadoras de serviços de telecomunicações e às empresas fornecedoras de serviços de valor adicionado – cuja área de atuação estende-se por todo o território brasileiro – obrigações heterogêneas, apoiadas em visões de mundo de caráter antagônico, destinadas a atender ambições políticas de índole meramente regional em detrimento da promoção e do desenvolvimento dos interesses de caráter nacional, mostra-se em desacordo com a necessidade de promover e de preservar a segurança jurídica e a eficiência indispensáveis ao desenvolvimento das telecomunicações, proporcionadas pela adoção de um regime jurídico coerente, uniforme, estruturado e operacional, cuja organização, em conformidade com o que estabelece o texto constitucional, incumbe, com absoluta privatividade, à União Federal (CF, art. 21, XI e XII, “a”, c/c o art. 22, IV).” (trecho constante do voto do Ministro nas ADIs 2488 e 5608).

7.13. O excerto acima promove a exegese constitucionalmente adequada do inciso IV do art. 22 da Constituição, que, ao lado das telecomunicações – debatida acima – traz o tema “energia”³⁵ como de competência legislativa privativa da União.

³⁵ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;”.

8. **O efeito reverso de leis estaduais que alteram as regras federais:** a) as leis estaduais, ao darem o mesmo tratamento aos usuários de maior e menor capacidade econômica, na verdade, desprotegem os mais necessitados; b) o risco que as leis estaduais impõem ao arranjo regulatório estruturado pela ANEEL para todo o setor elétrico, a envolver, inclusive, a garantia do recebimento das receitas tributárias pelos estados

8.1. Todo o arranjo normativo e regulatório federal, pautado pela otimização entre a proteção ampla dos usuários mais necessitados e a manutenção de patamares mínimos de sustentabilidade financeira para o setor, é severamente abalado pela entrada em vigor de leis estaduais que acabam, em última medida, por estimular a inadimplência generalizada. Mais do que isso, essas leis estaduais, ao darem o mesmo tratamento aos usuários de maior e menor capacidade econômica, desprotegem os mais necessitados. Explica-se.

8.2. A suspensão da possibilidade de *corte* de energia (com o seu inquestionável estímulo à inadimplência), assim como a instituição de novas hipóteses de parcelamentos dos débitos tarifários e de não fluência de juros moratórios, todas essas medidas resultam em consequências financeiras para o setor elétrico. **O custo da inadimplência, de um modo geral, é econômica e normativamente incorporado às tarifas futuras.** Ou isso ocorre ou o setor teria de ser subsidiado por recursos públicos, às custas de todos os contribuintes – o que tenderia a ser mais gravoso para os pequenos usuários, na medida em que deixaria de ser aplicada uma relação de proporcionalidade entre o montante pago e o montante consumido.

8.3. Considerando-se, então, que a Resolução ANEEL nº 878/2020 suspendeu o *corte* de energia para os usuários mais vulneráveis, mas preservou essa possibilidade para os de maior capacidade econômica, **o que fez a agência reguladora foi delimitar o espaço de estímulo à inadimplência por um critério tão adequado quanto justo; ou seja, limitando-a a quem, de fato, não pode pagar.** Mais do que

isso, a ANEEL instituiu um subsídio tão cruzado quanto virtuoso, pois a inadimplência incrementada nos usuários mais vulneráveis será revertida, como dito, em elemento tarifário futuro. Entretanto, esse elemento tarifário futuro será repartido entre todos os usuários (os mais vulneráveis e os de maior capacidade econômica), assim aliviando o impacto para as classes mais necessitadas.

8.4. **O que acontece, porém, se leis estaduais ampliam a proteção ao corte, para além do que estabeleceu a ANEEL?** Ora, a inadimplência aumenta, de modo generalizado, inclusive por classes de usuários que, em rigor, poderiam arcar com seus débitos tarifários. Aumentando-se a inadimplência, também será incrementada a *pressão tarifária* futura, agora causada por todos. De modo que, novamente, **ter-se-á um subsídio cruzado, mas agora deturpado: a inadimplência estimulada dos usuários de maior capacidade econômica a ser dividida entre todas as classes de usuários, inclusive os mais vulneráveis.**

8.5. E não é só. Também do ponto de vista dos próprios estados, esse tipo de lei é prejudicial, pois promove um desarranjo de todo o sistema arquitetado, pela ANEEL, para dotar o setor elétrico de condições mínimas de sustentabilidade financeira. O que passa pela garantia do pagamento de ICMS, a despeito da inadimplência verificada no setor. É dizer: mesmo com o aumento significativo da inadimplência no período (em mais de 300%), o ICMS derivado das faturas emitidas (que dão conta de toda a cadeia de pagamentos do setor elétrico, e não somente da etapa final de distribuição) continua a ser recolhido pelas distribuidoras.

8.6. O setor elétrico, portanto, foi dotado de um aparato regulatório que o permitiu, de um lado, proteger um amplíssimo rol de usuários (conforme a citada Resolução Normativa nº 878/2020) e, de outro, prosseguir operando com eficiência e sem descuidar de nenhum dos agentes envolvidos – **nem mesmo os Estados e a arrecadação de ICMS.** Mas isso pressupõe uma abordagem sistêmica do ajuste regulatório, como se nota na recém-aprovada Resolução Normativa nº 885/2020, pela

qual se operacionaliza a Medida Provisória nº 950/2020 e a assim chamada *Conta-covid*. O voto da Diretora-relatora indica o pressuposto sistêmico da organização do setor em tempos de pandemia:

“Em 18 de maio de 2020, foi publicado o Decreto Presidencial no 10.350 regulamentando a MP no 950/2020. O referido Decreto dispôs sobre a criação da Conta-covid destinada a receber recursos para cobrir déficits ou antecipar receitas às concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica. Segundo o Ministério de Minas e Energia², a proposta estabelecida na regulamentação visa prover alívio financeiro, trazendo liquidez ao segmento de distribuição, minimizando impactos tarifários que ocorreriam em 2020 para os consumidores de energia, garantindo o fluxo de pagamentos (aos segmentos de transmissão e geração) e respeito aos contratos celebrados, com o foco na sustentabilidade de toda a cadeia de suprimento de energia elétrica e no equilíbrio do setor como um todo”.

“Convém retomar da motivação exposta no voto que conduzi para a abertura da discussão com a sociedade que o problema regulatório que se pretende solucionar é o risco de insustentabilidade e desequilíbrio que o Setor Elétrico Brasileiro está atualmente submetido em decorrência da crise causada pela pandemia da Covid-19. Segundo diagnóstico feito, esse risco se apresenta pela queda no consumo de energia elétrica e aumento da inadimplência do pagamento das faturas, e afeta todos os consumidores de energia elétrica do país, as empresas atuantes nos diversos segmentos do setor e o poder público como um todo”.

“Os elementos tomados para constituição do limite total de captação da operação de crédito destinada à Conta-Covid levam em consideração: (i) estimativas de redução de arrecadação (inadimplência); (ii) estimativas de redução de faturamento (queda no consumo); (iii) postergações, até 30 de junho, de processos tarifários homologados e dos diferimentos reconhecidos ou revertidos e ainda não amortizados; e (iv) possíveis diferimentos e parcelamentos de obrigações vencidas e vincendas relativas ao faturamento da demanda contratada para unidades consumidoras do Grupo A”.

8.7. Vê-se, pois, que toda a estruturação do setor para o enfrentamento da crise partiu de uma realidade inevitável de aumento da inadimplência. Mas um aumento da inadimplência conforme aferido pelos parâmetros da Resolução ANEEL nº 878/2020 e da MP 950/2020, instrumentos que (insista-se) são ampla e suficientemente protetivos para os usuários.

8.8. Por isso, então, é que as iniciativas legislativas dos estados, ao alterarem esse equilíbrio sistêmico produzido pela ANEEL, põem em severo risco a sustentabilidade do setor elétrico como um todo. O que deve ser efetivamente entendido como um risco não apenas às concessionárias de distribuição, mas também às atividades de geração, de transmissão, bem como à proteção que já foi outorgada aos usuários e, ainda, à garantia que têm os Estados de que continuarão a receber as receitas de ICMS, a despeito da inadimplência.

8.9. Portanto, para além de manifestamente inconstitucionais, esses diplomas estaduais, embora dotados de boas intenções, acabam por atingir efeito oposto ao pretendido: acabam por prejudicar os usuários, notadamente os menos favorecidos economicamente, e os próprios estados.

9. A necessária implementação de medida cautelar *inaudita altera parte*:

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

9.1. Uma vez demonstrada a inconstitucionalidade formal e material das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas, preencheu-se um dos requisitos necessários à concessão da cautelar, qual seja, a plausibilidade e relevância dos fundamentos jurídicos apresentados (*fumus boni iuris*).

9.2. Mas há também o *periculum in mora*. O diploma já se encontra em pleno vigor e o art. 5º da Lei nº 5.145/2020 dispõe que o seu descumprimento ensejará a aplicação de multas nos termos do CDC, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, possibilitando, desde 26/03/2020, a notificação da concessionária de energia elétrica em Amazonas que não se adequar ao cumprimento das disposições da Lei em discussão, o que trará repercussões econômicas sensíveis para as associadas da autora.

9.3. Para piorar, o art. 2º da Lei nº 5.143/2020 expõe as concessionárias de energia elétrica à responsabilização civil por perdas e danos em caso de corte de energia por inadimplência, agravando ainda mais o cenário econômico ao que se encontram sujeitas. Nesse contexto, invocando as leis estaduais impugnadas, a Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas ajuizou “ação coletiva de consumo c/c pedido de antecipação de tutela e dano moral coletivo” em face da Amazonas Energia S.A., a empresa concessionária local. Nela, pede-se que, para além das sanções já inscritas nas leis, a concessionária seja condenada a pagar multa adicional de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por suspensão de fornecimento por motivos de inadimplência. As leis, portanto, além de estarem em vigor, com todas as suas consequências deletérias sendo postas em prática, ainda suscitam ações judiciais como essa, voltadas a agravar a situação da empresa concessionária por um heterodoxo reforço judicial das penalidades legalmente (embora inconstitucionalmente) previstas. Pior do que isso, as leis estão a suscitar iniciativas judiciais que o próprio STF já pôde rejeitar, como o fez na já referida (item 6.5., acima) **STP 272**, pela qual o Ministro Luiz Fux suspendeu decisão que proibia o *corte* de energia elétrica para além das hipóteses delineadas na Resolução ANEEL nº 878/2020. Fazendo-o, além de tudo, pelo grave desarranjo normativo e regulatório causado pela decisão que se veio a suspender - decisão em tudo e por tudo similar à que ora se noticia, como efeito direto das leis estaduais impugnadas.

9.4. Ora, 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.

9.5. 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). Dados do ONS demonstram que, apenas entre os dias 15/03 e 22/03, a queda no consumo chegou a impressionantes 8,9%³⁶, de modo que a redução drástica e abrupta do patamar de faturamento, somada à escalada repentina e generalizada da inadimplência (conforme induzido pela lei contestada) 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.

9.6. 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 até que a Suprema Corte delibere colegiadamente quanto ao caso.**

9.7. 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”.

9.8. O STF tem reiterada prática de concessão de cautelares em hipóteses de declaração de inconstitucionalidade formal pelo fato de um Estado-membro ter

³⁶Disponível 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

disciplinado tema afeto à competência privativa da União. Eis alguns exemplos na área de telecomunicações, apenas para ilustrar: **(i)** ADI 4739 MC (Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30/9/2013), Lei nº 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 (Rel. Min. Edson Fachin, DJe 1/2/2012), Lei nº 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 (Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29/10/2018), Lei nº 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 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 12/8/2016), Lei nº 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.³⁷

9.9. 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).

³⁷ Cautelares: ADI 4369 MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 3/5/2011; ADI 2615 MC, Rel. p. acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 6/12/2002; ADI 3322 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 19/12/2006; ADI 4401-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 1º/10/10; ADI 4715 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/8/2013.

9.10. 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.

9.11. 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 – recentemente confirmada, no mérito, pelo Plenário (j. em 05/10/2020) –, e a **ADI 2299** (DJ 29/8/2003), de relatoria do Ministro Moreira Alves.

9.12. 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.

9.13. 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.

10. Pedidos

10.1. 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 praxis do Supremo.³⁸

10.2. Sendo as normas estaduais impugnadas formal e materialmente inconstitucionais³⁹, 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 parte* para, suspendendo os atos impugnados, declarar a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante do §1º do art. 2º da Lei nº 5.145/2020 e do art. 1º da Lei nº 5.143/2020, do Estado do Amazonas, e proceda à interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos arts. 2º, §2º, 4º e 5º e 6º da Lei nº 5.145/2020 e 2º e 3º da Lei nº 5.143/2020, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado do Amazonas.

10.3. Requer-se, em seguida: **a)** a solicitação de informações ao Presidente da Assembleia Legislativa do Amazonas 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 das Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas, confirmando-se, em definitivo, o provimento liminar

³⁸ 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 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).

³⁹ As Leis nº 5.145/2020 e 5.143/2020, do Estado do Amazonas, nos dispositivos que promovem uma ingerência em cláusulas regulamentares da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, com imposição de obrigações à concessionária, são inconstitucionais, pois ensejam interferência direta no objeto do contrato de concessão, maculando os arts. 21, XII, ‘b’; 22, IV e 175 da Constituição.

requerido; c) a comunicação da decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e ao Governador do Estado.

Brasília, 21 de outubro de 2020.



Saul Tourinho Leal
OAB/DF 22.941

Carlos Ayres Britto
OAB/DF 40.040



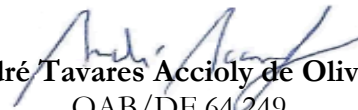
Marcelo Montalvão Machado
OAB/DF 34.391



Orlando Magalhães Maia Neto
OAB/DF 46.096



Samuel Mezzalira
OAB/SP 257.984



André Tavares Accioly de Oliveira
OAB/DF 64.249



João Paulo Gomes Almeida
OAB/DF 37.155



Desyreé Tavares Ramos
OAB/DF 62.942