

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Submeto este processo ao Colegiado para exame do pedido de liminar, considerada a relevância da causa de pedir e o risco, agravado ante a notória crise sanitária que assola o País, a repercutir no regular funcionamento de serviços públicos essenciais.

A requerente é parte legítima, na qualidade de entidade nacional representativa da categoria de concessionárias de distribuição de energia elétrica. Interprete-se o inciso IX do artigo 103 da Lei Maior de modo a viabilizar, tanto quanto possível, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Está em jogo definir se, ao elaborar o diploma questionado, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, nos termos da competência legislativa concorrente, ou se invadiu campo reservado, privativamente à União, para tratar de serviços e instalações de energia elétrica, bem assim dos direitos dos usuários de serviços públicos.

Na forma dos artigos 21, inciso XII, alínea “b”, e 22, inciso IV, da Carta da República, é atribuição normativa reservada à União dispor sobre águas e energia e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os respectivos serviços. Eis o teor dos preceitos:

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;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Constituição Federal e em observância ao princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo

incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O Plenário, em diversas oportunidades, assentou a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, de normas estaduais e distritais que interferiram diretamente na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, levando em conta a atribuição legislativa privativa da União, na forma dos dispositivos constitucionais transcritos. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade nº 3.729, relator ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de novembro de 2007; 3.343, relator ministro Luiz Fux, veiculado no Diário da Justiça do dia 22 de novembro de 2011; 4.925, relator ministro Teori Zavascki, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 10 de março de 2015.

Tendo em vista o alcance da regra versada no diploma impugnado, tem-se que o deslinde da controvérsia reclama a adoção de óptica diversa.

O texto constitucional não impede a edição de lei estadual que, sem versar especificamente a prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica e água, venha a produzir impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal, uma vez preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de energia elétrica e água, de competência da União.

Indaga-se: o legislador estadual, ao editar norma versando a proibição de cortes no fornecimento de serviços de energia elétrica durante a pandemia de covid-19, a imposição de multa em caso de descumprimento da medida e a previsão de regulamentação, pelo Executivo, do pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação dos serviços após a emergência sanitária, interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, usurpando a competência privativa da União?

A resposta é negativa. A edição da norma não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços públicos. Buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos usuários – “destinatários finais”, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, considerada a quadra inesperada, a quarentena, implementando providências necessárias à mitigação das consequências da pandemia, de contornos severos e abrangentes.

Os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores. Se assim não fosse, o Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, de forma subsidiária, às relações entre usuários e prestadores desses serviços. O artigo 7º da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece direitos e obrigações dos usuários, “sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.” Nesta, há expressa referência à prestação de serviços públicos:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

[...]

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O usuário de serviço público deve ser protegido por normas específicas, como a contida na lei impugnada, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Lei Maior, no que autoriza a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União, com a ampliação da proteção aos consumidores. A propósito, confirmam a seguinte ementa:

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

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

Na oportunidade, o Tribunal assentou legítima a atuação do legislador estadual, no que, valendo-se da competência concorrente constitucionalmente conferida, ampliou garantias dos usuários, buscando a preservação da distribuição de energia elétrica. Ausente interferência na atividade-fim – prestação de serviços públicos pelas pessoas jurídicas alcançadas pela eficácia do ato atacado –, mostra-se inadequado concluir no sentido da usurpação de atribuição normativa.

Quanto ao vício material, não se tem demonstrada contrariedade ao princípio da isonomia. Considere-se a regulamentação nacional. A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Resolução Normativa nº 878/2020, estabeleceu condições mediante as quais vedada, às concessionárias, a suspensão de fornecimento dos serviços de energia ante inadimplemento de unidades consumidoras no contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, visando a continuidade das atividades essenciais e a tutela das classes de baixa renda, bem assim dos usuários de equipamentos de autonomia limitada e indispensáveis à preservação da vida. Na mesma esteira, a posterior previsão, constante na Medida Provisória nº 950/2020, de isenção, aos beneficiários da tarifa social de energia elétrica com consumo de até 220 kWh/mês, do pagamento de fatura pelo período de três meses, observadas as medidas emergenciais de enfrentamento à crise sanitária.

A Lei estadual, ao assegurar a manutenção da distribuição de energia elétrica a grupos vulneráveis e possibilitar ao Executivo regulamentar a liquidação, pelos consumidores, de dívidas relacionadas ao serviço prestado, não substitui nem contradiz a disciplina federal, mas a complementa, sob o ângulo da ampliação da proteção do consumidor, consideradas as peculiaridades locais, tal como facultado na Constituição Federal.

Cumpra-se para a organicidade do Direito, não cabendo atuar com açodamento, sob pena de aprofundar-se, ainda mais, a crise aguda que maltrata o País. Há de somar-se esforços, abandonando-se o vezo da crítica pela crítica, objetivando não apenas mitigar os efeitos do estado de calamidade pública, mas também preservar a segurança jurídica, sem exacerbações, sem acirramentos.

O momento é de temperança, de compreensão maior. Com a Lei, buscou-se preservar bem maior do cidadão, ou seja, a dignidade, presente o isolamento social, como medida de enfrentamento da crise sanitária.

Indefiro a liminar, no que o implemento pressupõe não só relevância maior do pedido, como risco de manter-se preceitos normativos com plena vigência, entendendo-se este último como irreparável.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/05/2020 00:00