



MENSAGEM Nº 838

VETO *total ao*
PL 012/2020

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E
SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 012/2020, que "Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 462/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e na Manifestação da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), constante dos autos do processo administrativo nº SCC 15888/2021.

O PL nº 012/2020, ao pretender facultar ao consumidor a livre escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que invade competências exclusiva e privativa da União, respectivamente, para explorar os serviços e as instalações de energia elétrica e para legislar sobre o assunto, e visto que ao Estado é vedado impor obrigações, por intermédio de lei, à concessionária de serviço público quando o concedente é outro ente federativo, ofendendo, assim, o disposto na alínea "b" do inciso XII do *caput* do art. 21, no inciso IV do *caput* do art. 22 e no art. 175, todos da Constituição da República. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

É cediço que a lei nº 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, fixa que as concessionárias "são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos" (art. 7º- A).

Já na regulamentação do serviço de fornecimento de energia elétrica, verificada na Resolução normativa da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, tem-se:

"Art. 124. [...]

§ 2º Quando da solicitação do fornecimento, alteração de titularidade ou, sempre que solicitado, a distribuidora deve oferecer pelo menos 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do consumidor, distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês."

Lido no Expediente
022 Sessão de 21/09/21
A COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO



Ou seja, tanto a lei nacional como a resolução da ANEEL fixam um mínimo de oferta de datas para o consumidor. Dessa forma, poder-se-ia cogitar que, como existe um piso, os entes federativos estariam autorizados a estendê-lo, com supedâneo na alçada concorrente do art. 24, V, da CF/88.

Como expendido pelo ministro Alexandre de Moraes [ADI 5610], a guinada jurisprudencial pela constitucionalidade das normas de tal jaez teve por pressuposto reconhecer um escopo protetivo, cerne do direito do consumidor, ainda que nas entrelinhas da legislação federal. Por essa via, pode-se concluir que as normas reputadas constitucionais pela corte, de todo modo, colmataram a linha tracejada pela União e, dado o anseio protecionista, a corte curvou-se para dar maior eficácia ao direito exigível do Estado (art. 5º, XXXII, da CF/88), como deduz da observância do Princípio da máxima efetividade atinente à interpretação das normas constitucionais [...].

Todavia, no caso em testilha, a linha desenhada pela União se mostra contínua, não sobejando brechas para ampliação de datas de vencimento da fatura, como pretende o parlamentar. Isso porque a obrigação das concessionárias, de acordo com art. 7º da Lei nº 8987/95, e que, de fato, possui viés protetivo, cinge-se a disponibilizar "o mínimo" de opções de datas, em intervalos regulares ao longo do mês (art. 124, § 2º, da RN ANEEL 414/10), para resguardar a higidez financeira do economicamente vulnerável, permitindo-lhe compatibilizar, no aspecto temporal, o rendimento auferido com os dispêndios.

Em outros termos, a tutela do vulnerável é atendida pela vinculação da delegatária a um diminuto patamar. No entanto, adverte-se que este não é erigido de maneira inopinada, mas após a ponderação entre os direitos dos usuários, a viabilidade do desempenho da atividade econômica e a imperiosidade de manutenção do serviço adequado, feita pelo legislador federal e confirmada pela autarquia de regime especial, convergindo, atualmente, para os seis dias.

Ressalta-se que esse sopesamento somente pode ser realizado pela União, pois compete igualmente a esta 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).

Não obstante a Lei 9.427/1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e listou suas competências, fazer menção a consumidores, uma interpretação alargada da competência concorrente dos Estados-Membros para a edição de normas específicas em matéria de consumo (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" (voto do relator na ADI 5610 Bahia).

Logo, denota-se que o legislador estabeleceu que a concessionária deve aquinhoar os usuários com o mínimo de datas para impedir abusos, porém sem se descurar do comando da adequação (art. 175, p.u., IV, da CF/88, e art. 6º, caput, da Lei nº 8.987), que é indissociável da previsibilidade de receita, para que o serviço satisfaça as "condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987).



[...]

Por outro vértice, vê-se também que a Lei 9.427/1996 listou as competências da ANEEL, 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. E dentro dessa zona de atuação da Administração indireta sobressalta a incisiva norma setorial quanto ao mínimo de opções de data, atreladas a intervalos regulares ao longo do mês.

Consequentemente, se o legislador já se desincumbiu do ônus de inovar o ordenamento para estabilizar o liame negocial, a competência legislativa para salvaguarda do consumidor foi exaurida, não havendo lacunas. Ir além do que fixado pela legislação federal extravasa o campo do consumo e substitui a ponderação que apenas a União pode realizar, haja vista a potencial repercussão econômico-financeira sobre a concessão de sua titularidade.

Nos casos em que houve intromissão na relação contratual o STF declarou a inconstitucionalidade das leis:

"Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA. [...]. 2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, 'b'; 22, IV e 175 da Constituição. Precedentes. 3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago ('que estejam causando transtornos ou impedimentos') para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 4925, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe 10/3/2015)

[...]

Mas não é só. A conformação técnica da ANEEL acentua que as datas de vencimento da fatura, para escolha do consumidor, devem ser distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês. Sendo assim, a proposição em apreciação afasta o regramento da agência, haja vista que ao permitir a escolha de qualquer dia no mês para vencimento, decerto não viabilizará a distribuição em intervalos regulares ao longo do interstício.



Avançando na análise e com ênfase na intromissão no cerne da relação contratual, convém apontar interessante posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina na ação direta de inconstitucionalidade - processo nº 5044754-64.2021.8.24.0000/SC, em que se considerou que uma norma produzirá efeitos sobre o núcleo do contrato, revelando-se de direito administrativo e, portanto, sujeito à competência privativa da União, sempre que se erigir sobre os temas retratados nos incisos do parágrafo único do art. 175 da CF/88.

Nessa percepção o tribunal catarinense afastou, cautelarmente, a Lei estadual nº 18.168, de 21 de julho de 2021 (Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito no Estado de Santa Catarina e adota outras providências). [...].

Compartilhando a visão do sodalício também se pode considerar que o PL arvora-se no núcleo da contratação, pois a expectativa do delegatário em torno dos recebimentos modula a sua atuação, especialmente no que tange ao pagamento de impostos, encargos setoriais e compra de energia, compondo a equação econômico-financeira dos contratos de concessão e influenciando na política tarifária. Nessa trilha de pensamento, o STF não hesita em declarar a inconstitucionalidade das leis, como ocorreu nos julgamentos elencados no início desse opinativo.

Isto posto, do cotejo do PL com os requisitos cunhados nos parágrafos precedentes para desbravar a constitucionalidade das normas estaduais, conclui-se que a proposição não atua no que remanesce de espaço para a inovação legislativa, afasta norma técnica exarada pela agência reguladora competente e espraia efeitos sobre o núcleo do contrato, descortinando interferência na prestação de serviço de titularidade da União (art. 21, XII, "b", da carta política), bem como inconstitucionalidade formal orgânica por violar a competência legislativa federal para legislar sobre energia (art. 22, IV, da CF/88).

Por fim, pela afinidade com o caso, pede-se vênica para reproduzir a ementa do acórdão lavrado pela suprema corte na ADI 5610:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO. ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO, SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21, XII, B; 22, IV, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA. REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL. HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.



[...]"

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade do PL nº 012/2020.

E a CELESC igualmente se manifestou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Primeiramente, conforme já devidamente esclarecido pela Celesc em Resposta ao Ofício nº 541/CC-DIAL-GEMAT, cumpre reiterar que o Projeto de Lei nº 012.5/2020, além de ultrapassar a esfera de competência legislativa da ALESC, já teve seu objeto devidamente regulamentado pela Resolução Normativa nº 414/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), conforme consta de seu art. 124, § 2º [...].

Nos termos do art. 124, § 2º, da REN 414/2020, é a Distribuidora que deve oferecer as 6 (seis) datas de vencimento da fatura, para posterior escolha do consumidor. Assim, o consumidor terá a faculdade de escolher as datas de vencimento dentre aquelas apresentadas pela Distribuidora, não cabendo ao consumidor escolher livremente a data de vencimento de sua fatura.

Na sequência, cumpre reiterar o disposto na Resposta ao Ofício nº 585/CC-DIAL-GEMAT, na qual foi ressaltado que o impacto financeiro que o Projeto de Lei (PL) nº 0012/2020 poderá provocar nas receitas da empresa é enorme, eis que inviabiliza que a Celesc possa fazer a gestão adequada dos pagamentos que deve realizar durante o mês, senão vejamos.

A Celesc, como toda Distribuidora de energia, realiza vultosos pagamentos mensais de diversas naturezas, dentre os quais destacam-se o pagamento de impostos, o pagamento de encargos setoriais e a compra de energia. Nesse contexto, para fins de honrar seus compromissos, é imprescindível que a companhia possua a previsibilidade de recebimentos dos recursos financeiros advindos dos consumidores. Isso porque os pagamentos mensais devidos pela Celesc são determinados conforme calendário de pagamentos já pré-estabelecido – seja pela Aneel, seja pelo governo federal ou estadual – sem qualquer possibilidade de ingerência ou negociação por parte da Celesc.

Para se ter uma ideia dos vultosos valores arcados pela Celesc, em abril de 2021, a companhia efetuou pagamentos ao longo do mês no montante aproximado de R\$ 1,3 bilhões. Ressalta-se que os pagamentos relativos a compra de energia, impostos e encargos setoriais, nesse mesmo mês, representaram cerca de 80% dos desembolsos da empresa. E, como já dito, as datas de pagamentos já são pré-estabelecidas, inexistindo qualquer gestão da Celesc sobre os dias de pagamentos.

Nesse contexto, caso o PL nº 0012/2020 seja aprovado e a Celesc não possua a necessária previsibilidade de recebimento de recursos financeiros, não conseguindo arcar com seus compromissos, estará sujeita à imposição de penalidades pela Aneel, pelos governos federal e estadual, assim como estará sujeita ao pagamento de multas pelo descumprimento de contratos firmados com terceiros.



E, diante da possível afetação ao equilíbrio econômico-financeiro da companhia, certamente haverá contrariedade ao interesse público, o que não se espera.

Diante do exposto, esta sociedade de economia mista conclui que o Projeto de Lei nº 0012/2020 é eivado de vício de competência (inconstitucionalidade formal), nos termos do art. 54, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, além de provocar vultosos impactos financeiros nas receitas da empresa.

Em complemento, a CELESC ainda destacou:

Salientamos que ao longo dos últimos anos, e intensificado em 2020 e 2021, a Celesc vem realizando ações com a finalidade de preservar o equilíbrio econômico-financeiro da companhia frente aos desafios trazidos pelos impactos do COVID-19 e da Medida Provisória nº 1.055/21, que instituiu a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg), a fim de adotar medidas emergenciais na atual situação de escassez hídrica e assegurar o fornecimento de energia.

Neste contexto, em razão dos impactos da pandemia com a elevação de inadimplência e retração de mercado, e também da elevação de custos com compra de energia em decorrência da crise hídrica, foi necessária a utilização adicional de linhas especiais de crédito, onde a Celesc adotou medidas de proteção ao caixa [...].

A título de informação, usando o mês de agosto de 2021 como referência, a arrecadação foi aproximadamente 8% menor do que o projetado pela Companhia. Na outra ponta, na primeira quinzena de setembro de 2021, a CELESC estima realizar vultosos pagamentos [...].

Nesse contexto, é importantíssimo que a Companhia tenha adequada previsibilidade para que não incorra em inadimplemento com fornecedores setoriais ou viole regras previstas no regramento vigente.

A partir desta realidade, a não previsibilidade adequada do fluxo de caixa da Companhia poderá acarretar sérios riscos de insolvência financeira da Companhia e aplicação de penalidades pela ANEEL e pelo Governo Federal. Destaca-se que em caso de inadimplemento setorial, o efeito segue até base da cadeia de energia elétrica - geradores, uma vez que ao não receber os recursos para honrar com seus compromissos, os fornecedores, possivelmente, também incorrerão em dificuldades para efetuar seus pagamentos.

[...]

Adicionalmente, com a crise hidrológica que se desenha para o segundo semestre de 2021, e a falta de previsibilidade de seus recebíveis, a Celesc poderá recorrer em novas captações de recursos financeiros para manter a hígidez financeira. Ao realizar captações adicionais em decorrência do Projeto de Lei nº 0012/2020, os Acionistas da Companhia, entre os quais o Estado de Santa Catarina é o acionista Majoritário, poderão receber menos dividendos, que poderiam ser reinvestidos para a sociedade catarinense.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Por fim, depreende-se do exposto acima, que, apesar do Projeto de Lei nº 0012/2020 possibilitar a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica, nos parece que o *trade off* da escolha do dia de vencimento com os possíveis efeitos nefastos sobre a economia catarinense vai de encontro ao interesse público.

Essas, senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 16 de setembro de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **RB4Z71W1**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 16/09/2021 às 22:03:19

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODg4XzE1OTAxXzlwMjFfUkl0WjcxVzE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015888/2021** e o código **RB4Z71W1** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Florianópolis,

Ao Senhor
Willian de Souza
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos, designado
Rod. SC 401, nº 4.600, Km 15 – Saco Grande
88032-000- Florianópolis-SC

Senhor Gerente,

Assunto: Manifestação sobre o Projeto de Lei nº 0012/2020, que *“Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina”*.

Ref.: Ofício n.º 1440/CC-DIAL-GEMAT

1. Sinopse

Trata-se do Ofício n.º 1440/CC-DIAL-GEMAT, no qual é solicitada Manifestação sobre o Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0012/2020, que assim dispõe:

AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 012/2020

Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:



Art. 1º Ao consumidor de energia elétrica em imóveis residenciais, no Estado de Santa Catarina, fica facultada a escolha do dia de vencimento da fatura.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2021.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 26 de agosto

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente

2. Fundamentação

Primeiramente, conforme já devidamente esclarecido pela Celesc em Resposta ao Ofício n.º 541/CC-DIAL-GEMAT, cumpre reiterar que o Projeto de Lei n.º 012.5/2020, além de ultrapassar a esfera de competência legislativa da ALESC, já teve seu objeto devidamente regulamentado pela Resolução Normativa n.º 414/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), conforme consta de seu art. 124, §2º (Capítulo IX - Da Fatura, Seção IV - Do Vencimento):

*“Art. 124. O prazo mínimo para vencimento da fatura deve ser de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da respectiva apresentação.
[...]*

§ 2º Quando da solicitação do fornecimento, alteração de titularidade ou, sempre que solicitado, a distribuidora deve oferecer pelo menos 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do consumidor, distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês. (Grifou-se)

Nos termos do art. 124, §2º, da REN 414/2020, é a Distribuidora que deve oferecer as 6 (seis) datas de vencimento da fatura, para posterior escolha do consumidor. Assim, o consumidor terá a faculdade de escolher as datas de vencimento **dentre aquelas apresentadas pela Distribuidora**, não cabendo ao consumidor escolher livremente a data de vencimento de sua fatura.



Na sequência, cumpre reiterar o disposto na Resposta ao Ofício n.º 585 CC- DIAL-GEMAT, na qual foi ressaltado que o impacto financeiro que o Projeto de Lei (PL) n.º 0012/2020 poderá provocar nas receitas da empresa é enorme, eis que inviabiliza que a Celesc possa fazer a gestão adequada dos pagamentos que deve realizar durante o mês, senão vejamos.

A Celesc, como toda Distribuidora de energia, realiza **vultosos pagamentos mensais de diversas naturezas**, dentre os quais destacam-se o pagamento de impostos, o pagamento de encargos setoriais e a compra de energia. Nesse contexto, para fins de honrar seus compromissos, é imprescindível que a companhia possua a **previsibilidade de recebimentos dos recursos financeiros advindos dos consumidores**. Isso porque os pagamentos mensais devidos pela Celesc são determinados conforme calendário de pagamentos já pré-estabelecido - seja pela Aneel, seja pelo governo federal ou estadual – sem qualquer possibilidade de ingerência ou negociação por parte da Celesc.

Para se ter uma ideia dos vultosos valores arcados pela Celesc, em abril de 2021, a companhia efetuou pagamentos ao longo do mês no montante aproximado de **RS1,3 bilhões**. Ressalta-se que os pagamentos relativos à compra de energia, impostos e encargos setoriais, nesse mesmo mês, representaram cerca de 80% dos desembolsos da empresa. E, como já dito, as datas de pagamentos já são pré estabelecidas, inexistindo qualquer gestão da Celesc sobre os dias de pagamentos.

Nesse contexto, caso o PL n.º 0012/2020 seja aprovado e a Celesc não possua a necessária previsibilidade de recebimento de recursos financeiros, não conseguindo arcar com seus compromissos, estará sujeita à **imposição de penalidades pela Aneel, pelos governos federal e estadual, assim como estará sujeita ao pagamento de multas pelo descumprimento de contratos firmados com terceiros**.

E, diante da possível afetação ao equilíbrio econômico-financeiro da companhia, certamente haverá contrariedade ao interesse público, o que não se espera.



3. Conclusão

Diante do exposto, esta sociedade de economia mista conclui que o o Projeto de Lei nº 0012/2020 é eivado de vício de competência (inconstitucionalidade formal), nos termos do art. 54, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, além de provocar vultosos impactos financeiros nas receitas da empresa.

Por fim, reiteram-se os termos da Carta Resposta ao Ofício n.º 541-CC-DIAL-GEMAT, bem como da Carta Resposta ao Ofício n.º 585 CC- DIAL-GEMAT.

Sendo o que tínhamos para o momento, renovamos votos de estima e consideração.

DocuSigned by:
FABIO VALENTIM DA SILVA
60A4C80F72AE4F5...

Fábio Valentim da Silva
Diretor de Regulação e Gestão de Energia

DocuSigned by:
Cleicio Poleto Martins
27E83838FB6A4C3...

Cleicio Poleto Martins
Diretor-Presidente

DRG/DPRG/DVLC

Florianópolis,

Ao Senhor

Willian de Souza

Gerente de Mensagens e Atos Legislativos, designado

Rod. SC 401, nº 4.600, Km 15 – Saco Grande

88032-000- Florianópolis-SC

Senhor Gerente,

Assunto: Manifestação sobre o Projeto de Lei nº 0012/2020, que *“Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina”*.

Ref.: Ofício n.º 1440/CC-DIAL-GEMAT

Em complemento ao Ofício resposta enviado à Gerência de Mensagens e Atos Legislativos em 01º de Setembro/2021, com a manifestação da Celesc acerca do Projeto de Lei nº 0012/2020, adicionamos as considerações a seguir, no intuito de atentar a superior Autoridade Executiva do Estado de Santa Catarina quanto aos riscos de aprovação do projeto em debate:

O artigo 124 § 2º e § 3º da Resolução 414/2010 da ANEEL, assim define:

“§ 2º Quando da solicitação do fornecimento, alteração de titularidade ou, sempre que solicitado, a distribuidora deve oferecer pelo menos 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do consumidor, distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês.

§ 3º A data de vencimento da fatura somente pode ser modificada com autorização prévia do consumidor, em um intervalo não inferior a 12 (doze) meses."

Nesse sentido, em atendimento à determinação regulamentar federal, no período de 12 meses seguintes à solicitação, o cliente não poderá fazer nova opção de data de vencimento de suas faturas.

Observa-se fielmente que a CELESC já possibilita a escolha pelo consumidor de datas flexíveis para livre escolha, sem qualquer prejuízo ao período de faturamento da Unidade Consumidora daquela Consumidor. Importante destacar, que de modo geral, e conforme previsto em Lei específica, os salários de celetistas e servidores são pagos até o 5º dia útil, podendo ainda ter um adiantamento ao longo do mês. Nesse sentido, as datas de vencimento disponibilizadas pela CELESC (dias 5,10,15,20,25,30) estão uniformemente distribuídas ao longo do mês.

A data de vencimento é utilizada também como referência para a geração de suspensão de energia elétrica por inadimplemento, respeitando as condições estabelecidas pela Agência Reguladora, artigo nº 173 da REN 414/2010 ANEEL, que diz que o consumidor deve ser notificado sobre o inadimplemento e a possibilidade de corte por meio de mensagem escrita, chamada pela Celesc D de reaviso. Apenas após o vencimento deste reaviso, que ocorre 15 dias após seu recebimento, a unidade consumidora torna-se apta ao corte.

Como cada região ou bairro de cada cidade tem, em modeo geral, uma data de vencimento específica, caso seja disponibilizado mais datas de vencimento ao consumidor, além daquelas estabelecidas pelo regulador, haveria uma grande dificuldade na programação dos cortes, visto que algumas regiões com data de corte específica teriam outras datas inclusas, não sendo possível a execução do corte nas mesmas datas, respeitando ao artigo nº 173, citado anteriormente, gerando assim a necessidade de deslocamento de uma equipe em outro dia apenas para a execução do serviço na unidade consumidora com data de vencimento distinta.

Esta prática geraria expressivos custos adicionais à companhia, que ao final acabam sendo repassados aos consumidores por meio da tarifa de energia elétrica. Ademais, tal procedimento acabaria por dificultar o combate à inadimplência e recuperação de receitas,

primordial para a preservação do capital público. A elevação de inadimplência também impacta os demais consumidores que arcam com parte dos valores inadimplidos.

Salientamos que ao longo dos últimos anos, e intensificado em 2020 e 2021, a Celesc vem realizando ações com a finalidade de preservar o equilíbrio econômico-financeiro da companhia frente aos desafios trazidos pelos impactos do COVID-19 e da Medida Provisória nº 1.055/21 que instituiu a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg), a fim de adotar medidas emergenciais na atual situação de escassez hídrica e assegurar o fornecimento de energia.

Neste contexto, em razão dos impactos da pandemia com a elevação de inadimplência e retração de mercado, e também da elevação de custos com compra de energia em decorrência da crise hídrica, foi necessária a utilização adicional de linhas especiais de crédito, onde a Celesc adotou medidas de proteção ao caixa, vejamos algumas delas:

- a. aprovação, pelo Conselho de Administração em reunião extraordinária dia 27 de março de 2020, do lançamento de novo edital de Chamada Pública para captação de recursos para a Celesc D;
- b. compensação dos créditos referentes à ação judicial, transitada em julgado, da Celesc D sobre a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS;
- c. realização de captação por meio de Nota Promissória, no valor total de R\$489 milhões, com custos de CDI + 4,5% e prazo de liquidação de 12 meses. A referida captação entrou no caixa da Celesc no dia 29 de maio de 2020 e será liquidada no 2º trimestre de 2021, no formato bullet.
- d. realização de captação por meio de Emissão de Debêntures (4ª Emissão) da Celesc D, no valor total de R\$550 milhões, com custos de CDI + 2,6% e prazo total da operação de 60 meses. A referida captação deve entrar no caixa da Celesc no início de maio de 2021. A forma de pagamento da referida operação dar-se-á da seguinte maneira: com as seguintes características: 18 meses de carência de principal, sendo pagamentos

trimestrais de juros nesse período. Quando ao fim dessa carência, as amortizações e pagamentos de juros serão de periodicidade mensal.

- e. Solicitação de parcelamento do ICMS em duas parcelas ao invés de pagamento único no dia 10.

A título de informação, usando o mês de agosto de 2021 como referência, a arrecadação foi aproximadamente 8% menor do que o projetado pela Companhia. Na outra ponta, na primeira quinzena de setembro de 2021, a CELESC estima realizar vultosos pagamentos, a saber:

- i. ICMS: R\$264 milhões;
- ii. Energia: R\$166 milhões;
- iii. Energia de curto prazo: R\$316 milhões;
- iv. Encargos setoriais: R\$128 milhões
- v. P&D, PEE, FINEP, e MME: R\$25 milhões
- vi. Pessoal e CELOS: R\$31 milhões;
- vii. Serviço da dívida: R\$19 milhões;
- viii. MSO e investimentos: R\$35 milhões.

Nesse contexto, é importantíssimo que a Companhia tenha adequada previsibilidade para que não incorra em inadimplemento com fornecedores setoriais, ou viole regras previstas no regramento vigente.

A partir desta realidade, a não previsibilidade adequada do fluxo de caixa da Companhia, poderá acarretar em sérios riscos de insolvência financeira da Companhia e na aplicação de penalidades pela ANEEL e Governo Federal. Destaca-se que em caso de inadimplemento setorial, o efeito segue até base da cadeia de energia elétrica - geradores, uma vez que ao não receber os recursos para honrar com seus compromissos, os fornecedores, possivelmente, também incorrerão em dificuldades para efetuar seus pagamentos.

Outro exemplo clarificador, é que os empregos diretos e indiretos, como por exemplo da Celesc e fornecedores, ao não receber seus salários ou vencimentos, irão reduzir seus

gastos/consumo, e novamente o efeito será em cascata. Tal conceito econômico do fluxo circular da renda e efeito multiplicador na atividade econômica é importantíssimo para o crescimento e desenvolvimento de qualquer economia, seja local ou nacional.

A mudança no fluxo financeiro também afeta os investimentos, considerando que a Celesc de forma diligente deverá reconsiderar diversos aspectos econômicos-financeiros. Importante destacar, que para a economia catarinense os investimentos são importantíssimos, considerando que estes geram emprego e renda, além do efeito multiplicador na economia. Conforme a economia catarinense se desenvolve os investimentos em infra-estrutura, com destaque para o setor de energia, é essencial para que possa suprir a demanda e cada vez mais melhorar a qualidade.

Adicionalmente, com a crise hidrológica que se desenha para o segundo semestre de 2021, e a falta de previsibilidade de seus recebíveis, a Celesc poderá recorrer em novas captações de recursos financeiros para manter a higidez financeira. Ao realizar captações adicionais em decorrência do Projeto de Lei nº 0012/2020, os Acionistas da Companhia, entre os quais o Estado de Santa Catarina é o acionista Majoritário, poderão receber menos dividendos, que poderiam ser reinvestidos para a sociedade catarinense.

Por fim, depreende-se do exposto acima, que apesar do Projeto de Lei nº 0012/2020 possibilitar a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica, nos parece que o *trade off* da escolha do dia de vencimento com os possíveis efeitos nefastos sobre a economia catarinense vai de encontro ao interesse público.

Permanecemos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

**FABIO VALENTIM
DA SILVA**

Assinado de forma digital por
FABIO VALENTIM DA SILVA
Dados: 2021.09.10 18:01:08
-03'00'

Fábio Valentim da Silva
Diretor de Regulação e Gestão de Energia



Assinaturas do documento



Código para verificação: **AO62B8O4**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FABIO VALENTIM DA SILVA (CPF: 823.XXX.369-XX) em 10/09/2021 às 18:01:08

Emitido por: "AC OAB G3", emitido em 05/03/2020 - 13:00:54 e válido até 05/03/2023 - 13:00:54.

(Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODg4XzE1OTAxXzlwMjFfQU82Mkl4TzQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015888/2021** e o código **AO62B8O4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER Nº 462/2021-PGE

Blumenau, data da assinatura digital.

Referência: SCC 15898/2021

Assunto: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 012/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Autógrafo. Projeto de Lei nº 012/2020. Faculdade de escolha dia de vencimento fatura de energia. Direito do Consumidor. Inocorrência. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Divergências. Pontos de confluência dos julgamentos. Extração de balizas para análise da constitucionalidade. Lei nacional. Resolução da ANEEL. Ponderação política e técnica realizada previamente. Previsibilidade de receita. Adequação do serviço. Indissociabilidade. Exaurimento da matéria. Inexistência de espaço para complementação estadual. Inconstitucionalidade formal orgânica.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1039/CC-DIAL-GEMAT, de 26 de agosto de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei (PL) nº 012/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina". O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo referência nº SCC 15888/2021 e assim dispõe:

Art. 1º Ao consumidor de energia elétrica em imóveis residenciais, no Estado de Santa Catarina, fica facultada a escolha do dia de vencimento da fatura.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



O escopo da manifestação que segue é orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, no momento de deliberação executiva no processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto de lei (PL) aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC):

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas; II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto; III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo; IV – se abster de sugerir modificações no seu texto; V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis; VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular. Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Cumpre advertir, preambularmente, que este opinativo toma como pressuposto a justificativa do parlamentar sobre a inserção da produção legislativa na seara de proteção ao consumidor, com espeque no exercício da competência concorrente de que gozam os entes



federativos para legislar sobre consumo. Assim aduziu o proponente nas fls. 03 da versão eletrônica do processo PL./0012.5/2020:

"Registre-se desde já que o presente projeto não fere o inciso IV da CF pois como já entendido pelo STF no julgamento de caso análogo na ADI 5961/PR, trata-se de matéria atinente ao Direito do Consumidor, matéria de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal". (sic)

Então, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, impende averiguar se a proposta está realmente inserida na alçada concorrente dos entes federativos e se espraia no Federalismo de Cooperação.

Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e o Estados esmiuçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades. Nesta trilha doutrina de escol esclarece¹:

Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

A norma específica pode ser complementar ou suplementar: complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais; suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicita uma delegação. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure a omissão.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nitida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a):

¹ Agra, Walber de Moura Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra. – 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p 401



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020

O ministro Gilmar Mendes² também esquadrinhou a situação:

A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

Antes mesmo de perscrutar se o PL não desborda a competência estadual para legislar sobre consumo, urge pontuar que, em uma leitura açodada, o panorama jurisprudencial acerca da (in)constitucionalidade de normas semelhantes a em comento, oriundas das ordens jurídicas parciais, revela oscilação nos pronunciamentos da suprema corte, pois é possível identificar decisões pela constitucionalidade, com arrimo na competência concorrente (art. 24 da CF/88), porém, em outras ocasiões, também se encontram posicionamentos sedimentando que a matéria está inserida na atribuição privativa da União para legislar sobre contratos (direito civil), energia, telecomunicações, águas (art. 22, IV da CF/88).

Contudo, como se evidenciará, o ilusório desalinho não supera um detido crivo sobre os diversos votos dos membros do STF sobre a temática. Nesse passo, colaciona-se alguns excertos da jurisprudência do guardião da constituição, para quem as leis de origem estadual, ainda que a pretexto de conferir maior proteção ao consumidor, avançaram na alçada da União:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Conversão em julgamento definitivo. Lei n. 14.228/2020 da Bahia. Proibição a concessionárias de telecomunicações de limitação de tempo para utilização de créditos de telefones celulares pré-pagos. Usurpação Da Competência Da União. Inc. XI do art. 21 e inc. IV do art. 22 da constituição da república. Precedentes do supremo tribunal federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 6.326, rel. min. Cármen Lúcia, j. 23-11-2020, P, DJE de 3-12-2020.]

A Lei 16.291/2017 do Estado do Ceará, ao instituir a obrigação de as operadoras de telefonia fixa e móvel disponibilizarem, em seus sítios eletrônicos, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado (plano pré-pago), tal qual é feito nos planos pós-pagos, sob pena de multa, invadiu a competência legislativa e administrativa da União para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (artigos 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal). [ADI 5.830, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, DJE de 28-11-2019.]

(...) lei do Estado do Rio Grande do Sul que **isenta trabalhadores desempregados do pagamento do consumo de energia elétrica** e de água pelo período de seis meses. Configurada violação aos arts. 21, XII, b; 22, IV e 30, I e V, CF, pois a lei estadual afronta o esquema de competências legislativa e administrativa previsto na Constituição. [ADI 2.299, rel. min. Roberto Barroso, j. 23-8-2019, P, DJE de 13-12-2019.] (grifou-se)

O sistema federativo instituído pela CF de 1988 **torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica** (CF, arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV). A Lei 3.449/2004 do Distrito Federal, ao proibir a

² Mendes, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP) 1. Direito constitucional - Brasil 2. Direito constitucional I. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. Título III. Série.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



cobrança da tarifa de assinatura básica "pelas concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal" (art. 1º, *caput*), incorreu em inconstitucionalidade formal (...). [ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º-9-2011, P, DJE de 22-11-2011.] (grifou-se)

(...) as Leis fluminenses 3.915/2002 e 4.561/2005, ao obrigarem as concessionárias dos serviços de telefonia fixa, energia elétrica, água e gás a instalar medidores de consumo, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias, pelo que contrariam os arts. 21, XI e XII, b; e 22, IV, da Constituição da República. [ADI 3.558, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2011, P, DJE de 6-5-2011.] (grifou-se)

Da leitura dos votos vencedores nas ações diretas supra elencadas, exsurge um ponto de convergência que ocasionou o reconhecimento da inconstitucionalidade formal: o tangenciamento, pelos atos normativos expungidos do ordenamento, do núcleo da relação negocial e interferência na concessão ou regulação.

Nesse aspecto, a tônica foi o afastamento do pretensio viés protetivo, de cariz consumerista das normas, uma vez que a permanência das leis vergastadas teria o condão de causar desequilíbrios nas relações contratuais, especialmente econômico-financeiro, e a ingerência fulminaria a teleologia dos preceitos que estabelecem as competências legislativa e administrativas privativas da União para disciplinar os respectivos setores.

Por outro lado, vários diplomas tiveram a sua presunção de constitucionalidade formal orgânica ratificadas após exame pelo tribunal, sob ângulo da relação de consumo, com fulcro no art. 24, V, da carta magna:

A lei estadual não adentrou a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação. Ao obrigar que fornecedores de serviço de telefonia fixa e móvel demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços utilizados e os respectivos valores cobrados, a norma não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações. **Isso porque o fato de disponibilizar o extrato da conta de plano 'pré-pago' detalhado na 'internet' não diz respeito à matéria específica de contratos de telecomunicações, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelo art. 4º da Lei 4.117/1962 e nem pelo art. 60 da Lei 9.472/1997.** (...) o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta ajuizada em face da Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí. [ADI 5.724, red. p/ acórdão min. Roberto Barroso, j. 27-11-2020, P, Informativo 1000.]

O instrumento pelo qual a prestadora de serviços de telefonia oferece benefícios a seus usuários, exigindo, em contrapartida, que permaneçam a ela vinculados por um prazo mínimo, não se confunde com o termo de adesão do usuário a plano de serviço de telecomunicações, tampouco o integra, consubstanciando típica relação de consumo. **Ao impor o cancelamento da multa contratual de fidelidade quando o usuário de serviços de telefonia celular ou fixa comprovar que perdeu o vínculo empregatício após a adesão ao contrato, a Lei 6.295/2012 do Estado do Rio de Janeiro disciplina relação jurídica tipicamente consumerista, ainda que realizada paralelamente a contrato de prestação de serviço de telefonia.** Os efeitos da medida esgotam-se na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador do serviço público, não interferindo no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público. Implementada norma de proteção ao consumidor que, rigorosamente contida nos limites do art. 24, V, da Carta Política,



em nada interfere no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos, inócua usurpação da competência legislativa privativa da União, e, conseqüentemente, afronta aos arts. 1º, 21, IX, 22, IV, e 175 da Constituição da República. [ADI 4.908, rel. min. Rosa Weber, j. 11-4-2019, P, DJE de 6-5-2019.]

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. [ADI 5.961, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, j. 19-12-2018, P, DJE de 26-6-2019.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.574/2017 DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DECORRENTES DO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTIGO 24, V e VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República. 2. Legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. [AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.745 RIO DE JANEIRO].

A zona de confluência dos julgamentos supracitados, em que a ADI foi improcedente, reside na inexistência de intromissão no eixo da regulamentação ou da prestação do serviço, de maneira que os Estados atuaram dentro da margem de manejo legislativo, avançando na proteção do consumidor, em atenção ao comando do constituinte originário no art. 5º, XXXII: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Sobre esta conjuntura de antagonismo entre manifestações do STF, lúcidas são as palavras do Ministro Alexandre de Moraes no voto proferido na ADI 5610 Bahia, esclarecendo que a corte de sobreposição, recentemente, segregou aquelas ações em que a lei estadual impingida não tratou do âmago do serviço regulado, introduzindo maior tutela aos usuários:

Em três precedentes recentes do Plenário da Casa, ADI 5.745, ADI 5.961 e a mais recente, julgada agora dia 11 de abril de 2019, ADI 4.908, o Supremo Tribunal Federal, eu diria, avançou ou alterou ligeiramente o seu posicionamento em relação ao que seria exatamente a competência para prestação dos serviços públicos de energia, e o que seria a proteção ao consumidor. **Eu diria até que o entendimento, nessas três recentes ADIs do Supremo Tribunal Federal, foi enxergar, nas entrelinhas da legislação federal sobre prestação de serviço de energia, a possibilidade de proteção ao consumidor. Mas, em nenhum desses três precedentes - e me parece que essa é a distinção desses três precedentes em relação ao caso que ora julgamos -, o Plenário permitiu, aos**



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



estados, a substituição legislativa do que é o núcleo da prestação de serviço de energia elétrica. O que ocorreu - e realmente houve um avanço em relação a toda a jurisprudência anterior - foi, como eu disse, nas entrelinhas da legislação federal, uma maior proteção ao consumidor. E, nesses três casos, e um é muito semelhante ao atual, a redatoria coube ao eminente Ministro Marco Aurélio. O primeiro, a ADI 5.745, alterando um posicionamento antigo, a maioria do Supremo entendeu por ampliar a competência concorrente em relação a consumidor e à segurança pública, permitindo e declarando a constitucionalidade de uma lei estadual do Rio de Janeiro que exigia que as concessionárias informassem, anteriormente, a identidade dos funcionários de telefonia e internet que fossem prestar serviço. **Ou seja, avançou em relação a essa proteção ao consumidor, mas não ao núcleo da prestação do serviço.** Na segunda, ADI 4.908, de relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, essa mais recente, de 11/04/2019, **o que fez o Supremo Tribunal Federal, também visando a proteção do consumidor, mas sem entrar no núcleo da regulamentação da prestação do serviço? Declarou constitucional a legislação estadual que determinava o cancelamento de multa contratual de fidelidade.** E no caso mais semelhante, ADI 5.745, o que o Supremo entendeu? É muito semelhante, porque também trata de corte de energia elétrica e do fornecimento de água. **O Supremo chancelou a possibilidade da proibição estadual, com base no direito do consumidor, por lei estadual, do corte, em alguns dias: sábados, domingos, feriados e véspera de feriados. Não por querer - e assim foi o entendimento da maioria - substituir a regulamentação federal, mas porque o corte realizado, seja na energia elétrica, seja no fornecimento de água, aos sábados, domingos, feriados e vésperas de feriados, não permitia ao consumidor, rapidamente, chegar, pagar e ter religado o serviço, porque entrava no feriado, entrava no fim de semana, e o custo para o consumidor conseguir religar e conseguir novamente o fornecimento da energia elétrica ou da água era extremamente dificultado. O que a lei, essa lei estadual na ADI 5.745, protegia e protege o consumidor é exatamente para que ele não seja duplamente penalizado, não só com o corte da energia elétrica ou o fornecimento de água, por não ter adimplido, mas pela demora, pois mesmo pagando rapidamente, demoraria e ele ficaria o fim de semana ou o feriado sem a prestação do serviço. Aqui, também entendo que não ingressou no núcleo da prestação do serviço.** 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 O que diz a lei? Não prevê uma proteção maior ao consumidor em relação aos reflexos da sua inadimplência. Aqui, proíbe taxa de religação e depois, em 24 horas, determina que deve ser restabelecido o fornecimento sem qualquer ônus. O texto da lei, inclusive, não diz que deve ser restabelecido somente se pagar. O que o texto da lei traz é que, mesmo que não pague, em 24 horas, deve ser restabelecido, ou seja, substituiu totalmente a legislação federal. Não enxergou, nas entrelinhas da legislação federal, a possibilidade de uma proteção maior dos reflexos danosos causados ao consumidor por esse desligamento, como ocorreu na ADI 5.745; na 5.961; e na 4.908. (grifou-se).

Com supedâneo no esforço pórdico do magistrado, emanado da própria jurisprudência da corte, é possível tecer a existência de alguns parâmetros para análise sobre a constitucionalidade das leis que vagueiam na zona cinzenta entre atribuição legislativa concorrente, para legislar sobre consumo, e a privativa da União para normatizar as concessões de sua titularidade: a) a lei



não adentrar no núcleo da prestação do serviço ou do contrato; b) não ingressar no cerne da regulamentação da concessão e conferir maior guarida ao consumidor.

Poder-se-ia, a partir destes pressupostos, investigar o PL *sub examine*, todavia o voto vencedor do ministro Luiz Fux na mesma ação de controle concentrado não pode ser olvidado, isso pois restou sedimentado que:

[...] 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 mistérios da União.

A ANEEL, por sua vez, disciplinou de forma expressa e exauriente tanto as questões atinentes ao prazo para o restabelecimento do fornecimento de energia, no caso de corte, quanto a possibilidade de cobrança para a religação da energia elétrica nessas circunstâncias

Em seguida propugnou:

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. (grifou-se)

Destarte, do voto do ministro Luiz Fux emerge mais uma baliza, em agregação às apontadas nos parágrafos precedentes, para apreciação da constitucionalidade das normas estaduais: sobejar intervalo de atuação, mas que não se contraponha ao ato normativo técnico proveniente da agência reguladora.

Por consequência e com forte nessas premissas, impende esquadriñar a proposta legislativa para elucidar se: a) não adentra no núcleo da prestação do serviço; b) não ingressa na essência da regulamentação; c) confere maior proteção ao consumidor e atua no que remanesce de espaço para a inovação legislativa, sem derogar norma técnica exarada pela agência reguladora competente. Para tanto, revisita-se o artigo 1º do PL:

Art. 1º Ao consumidor de energia elétrica em imóveis residenciais, no Estado de Santa Catarina, fica facultada a escolha do dia de vencimento da fatura.

É cediço que a lei nº 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, fixa que as concessionárias *"são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos"* (art. 7º-A³).

Já na regulamentação do serviço de fornecimento de energia elétrica, verificada na Resolução normativa da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, tem-se:

Art. 124. O prazo mínimo para vencimento da fatura deve ser de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da respectiva apresentação. § 1º Quando se tratar de unidades consumidoras enquadradas nas classes Poder Público, Iluminação Pública e Serviço Público, o prazo deve ser de 10 (dez) dias úteis.

³ Art. 7º-A. As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos.



§ 2º Quando da solicitação do fornecimento, alteração de titularidade ou, sempre que solicitado, a distribuidora deve oferecer **pelo menos 6 (seis) datas** de vencimento da fatura para escolha do consumidor, **distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês.** (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

Ou seja, tanto a lei nacional como a resolução da ANEEL fixam um mínimo de oferta de datas para o consumidor. Dessa forma, poder-se-ia cogitar que, como existe um piso, os entes federativos estariam autorizados a estendê-lo, com supedâneo na alçada concorrente do art. 24, V, da CF/88.

Como expendido pelo ministro Alexandre de Moraes, a guinada jurisprudencial pela constitucionalidade das normas de tal jaez teve por pressuposto reconhecer um escopo protetivo, cerne do direito do consumidor, ainda que nas entrelinhas da legislação federal. Por essa via, pode-se concluir que as normas reputadas constitucionais pela corte, de todo modo, colmataram a linha tracejada pela União e, dado o anseio protecionista, a corte curvou-se para dar maior eficácia ao direito exigível do Estado (art. 5º, XXXII, da CF/88), como deduz-se da observância do Princípio da máxima efetividade atinente à interpretação das normas constitucionais⁴:

Também chamado de princípio da eficiência ou da interpretação efetiva, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais deve ser entendido no sentido de a norma constitucional ter a mais ampla efetividade social.

“é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (THOMA), **é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)**”.

Todavia, no caso em testilha, a linha desenhada pela União se mostra contínua, não sobejando brechas para ampliação de datas de vencimento da fatura, como pretende o parlamentar. Isso porque a obrigação das concessionárias, de acordo com art. 7º da Lei nº 8987/95, e que, de fato, possui viés protetivo, cinge-se a disponibilizar “o mínimo” de opções de datas, em intervalos regulares ao longo do mês (art. 124, § 2º da RN ANEEL 414/10), para resguardar a higidez financeira do economicamente vulnerável, permitindo-lhe compatibilizar, no aspecto temporal, o rendimento auferido com os dispêndios.

Em outros termos, a tutela do vulnerável é atendida pela vinculação da delegatária a um diminuto patamar. No entanto, adverte-se que este não é erigido de maneira inopinada, mas após a ponderação entre os direitos dos usuários, a viabilidade do desempenho da atividade econômica e a imperiosidade de manutenção do serviço adequado, feita pelo legislador federal e confirmada pela autarquia de regime especial, convergindo, atualmente, para os seis dias.

Ressalta-se que esse sopesamento somente pode ser realizado pela União, pois compete igualmente a esta 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).

Não obstante a Lei 9.427/1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e listou suas competências, fazer menção à consumidores, uma interpretação alargada da competência concorrente dos Estados-Membros para a edição de normas específicas em

⁴ Lenza, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado . Editora Saraiva. Edição do Kindle.



matéria de consumo (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”* (voto do relator na ADI 5610 Bahia).

Logo, denota-se que o legislador estabeleceu que a concessionária deve aquinhoar os usuários com o mínimo de datas para impedir abusos, porém sem se descuidar do comando da adequação (art. 175, p.u, IV da CF/88 e art. 6º, *caput*, da Lei nº 8.987), que é indissociável da previsibilidade de receita, para que o serviço satisfaça as *“condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”* (art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987).

Salienta-se, em acréscimo, que as normas de consumo somente têm razão de existir se voltadas para efetiva guarda do sujeito mais fraco, com vistas a conferir igualdade material, reequilibrando a relação jurídica presumivelmente marcada pela vulnerabilidade:

O princípio da vulnerabilidade é o princípio básico **que fundamenta a existência e aplicação do direito do consumidor**. O artigo 4º, I, do CDC estabelece entre os princípios informadores da Política Nacional das Relações de Consumo o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”. A existência do direito do consumidor justifica-se pelo reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor. **É esta vulnerabilidade que determina ao direito que se ocupe da proteção do consumidor**⁵.

[...] Há na sociedade atual o desequilíbrio entre dois agentes econômicos, consumidor e fornecedor, nas relações jurídicas que estabelecem entre si. **O reconhecimento desta situação pelo direito é que fundamenta a existência de regras especiais, uma lei ratione personae de proteção do sujeito mais fraco da relação de consumo.**

Por outro vértice, vê-se também que a Lei 9.427/1996 listou as competências da ANEEL, 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. E dentro dessa zona de atuação da Administração indireta sobressalta a incisiva norma setorial quanto ao mínimo de opções de data, atreladas a intervalos regulares ao longo do mês.

Consequentemente, se o legislador já se desincumbiu do ônus de inovar o ordenamento para estabilizar o liame negocial, a competência legislativa para salvaguarda do consumidor foi exaurida, não havendo lacunas. Ir além do que fixado pela legislação federal extravasa o campo do consumo e substitui a ponderação que apenas a União pode realizar, haja vista a potencial repercussão econômico-financeira sobre a concessão de sua titularidade.

Nos casos em que houve intromissão na relação contratual o STF declarou a inconstitucionalidade das leis:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE

⁵ Miragem, Bruno Curso de direito do consumidor [livro eletrônico] / Bruno Miragem. – 6. ed. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. e-book.



REMOÇÃO GRATUITA PELAS CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA. 1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem. 2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, "b"; 22, IV e 175 da Constituição. Precedentes. 3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago ("que estejam causando transtornos ou impedimentos") para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiuse indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 4925, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe 10/3/2015)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional. Repartição de competências. Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina, que determina às empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações nos estabelecimentos penais. Alegação de violação aos artigos 21, IX; 22, IV; e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal. 2. Inconstitucionalidade formal. Ao ser constatada aparente incidência de determinado assunto a mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. Competência da União para explorar serviços de telecomunicação (art. 21, XI) e para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV). O Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídicas entre a União e as prestadoras dos serviços de telecomunicações. Em conformidade com isso, a jurisprudência vem reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratam dos direitos dos usuários; do fornecimento de informações pessoais e de consumo a órgãos estaduais de segurança pública; e da criação de cadastro de aparelhos celulares roubados, furtados e perdidos no âmbito estadual. Precedentes. A Lei 15.829/2012, do Estado de Santa Catarina, trata de telecomunicações, na medida em que suprime a prestação do serviço atribuído pela CF à União, ainda que em espaço reduzido – âmbito dos estabelecimentos prisionais. Interferência considerável no serviço federal. Objetivo primordialmente econômico da legislação – transferência da obrigação à prestadora do serviço de telecomunicações. Invasão indevida da competência legislativa da União. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina." (ADI 4.861, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 1º/8/2017)

Por oportuno, arremata-se que quando se trata de atividade econômica sujeita à regulação, não se admitem leituras desviantes para conferir suposta primazia a normas de essência protetivas, pois a Lei nº 9.427/1996 garantiu *"competência discricionária ao*



administrador para definir normas mais objetivas sobre a matéria alvo de sua competência”, como é possível colher da inteligência do ministro Luiz Fux, calcada na doutrina de Carlos Ari Sundfeld, na ADI 5610 Bahia:

Tratando exatamente das zonas de confluência entre a regulação setorial e o direito do consumidor, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara defendem que o **Código de Defesa do Consumidor seja objeto de leituras distintas, em se tratando de setores econômicos regulados ou não**. Afirmam que “[q]uando sua aplicação recai sobre área não regulamentada, como ocorre na maioria das vezes em matéria de atividades econômicas, o conceito genérico é posto diretamente a disciplinar situações concretas, cabendo ao aplicador da legislação de proteção ao consumidor enquadrar ou não o caso concreto na hipótese genérica. (...) **outra forma de interação entre os dois sistemas existe quando a própria legislação prevê que a autoridade administrativa incumbida de disciplinar o setor deve estabelecer um dado aspecto pertinente à relação de consumo. Aqui as regras de proteção do consumidor são fixadas genericamente na Lei (do serviço ou de proteção do consumidor), mas elas próprias conferem competência discricionária ao administrador para definir normas mais objetivas sobre a matéria alvo de sua competência**” (SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda. Tarifas dos Serviços de Telecomunicações e Direitos do Consumidor. Fórum Administrativo, v. 2, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, p. 1.021, ago./2002)

Mas não é só. A conformação técnica da ANEEL acentua que as datas de vencimento da fatura, para escolha do consumidor, devem ser distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês. Sendo assim, a proposição em apreciação afasta o regramento da agência, haja vista que ao permitir a escolha de qualquer dia no mês para vencimento, decerto não viabilizará a distribuição em intervalos regulares ao longo do interstício.

Avançando na análise e com ênfase na intromissão no cerne da relação contratual, convém apontar interessante posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina na ação direta de inconstitucionalidade - processo nº 5044754- 64.2021.8.24.0000/SC, em que se considerou que uma norma produzirá efeitos sobre o núcleo do contrato, revelando-se de direito administrativo e, portanto, sujeito à competência privativa da União, sempre que se erigir sobre os temas retratados nos incisos do parágrafo único artigo do art. 175 da CF/88.

Nessa percepção o tribunal catarinense afastou, cautelarmente, a Lei estadual nº 18.168, de 21 de julho de 2021 (Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito no Estado de Santa Catarina e adota outras providências). *In verbis*:

Se a norma espraia seus efeitos para o núcleo do contrato, insculpido no parágrafo único, do artigo 175, da Constituição Federal, há de ser classificada como norma de Direito Administrativo, sujeita às competências e iniciativa privativas elencadas na Constituição.

Extrai-se da norma constitucional:

"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:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado."

No caso em comento o Estado de Santa Catarina, por norma de iniciativa parlamentar, promulgou lei que interfere na forma como deverá ser realizado o pagamento por serviço público delegado de conservação de rodovias (essencialmente operado em rodovias federais).

Em um primeiro olhar, em análise hermenêutica dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, poder-se-ia concluir que a norma detém caráter meramente consumerista, porquanto interfere unicamente na forma como se dará o pagamento do serviço, sem ingressar propriamente dito na política tarifária ou em demais aspectos do contrato.

Nada obstante, sob o prisma da política tarifária (artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal), convém destacar que o pagamento mediante cartão de crédito não se opera sem a aplicação de investimento em tecnologia - por menor que possa ser em comparação aos demais custos do negócio -, treinamento de funcionários, e principalmente mediante remuneração de intermediadoras do pagamento (gateways, adquirente, subadquirente). Sob o prisma financeiro, ainda, convém destacar que o pagamento mediante cartão igualmente importa em alteração do fluxo de caixa, na medida que o recebimento pelo fornecedor do serviço não é instantâneo.

Sob o aspecto da adequação do serviço (artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal), imperioso reconhecer que o pagamento mediante cartão de crédito tem o potencial de representar complicador ao fluxo de veículos nas praças de pedágio das rodovias federais. Conforme consabido os pagamentos por cartão, regra geral, demandam tempo maior de processamento, estando, ainda, sujeito a interrupções próprias da tecnologia da informação.

Observado o potencial de influir em indicadores de qualidade do serviço - parcialmente dirimido pelo disposto no § 2º, do artigo 1º, da Lei -, aliado à aparente ingerência na política tarifária levam o intérprete a concluir se tratar de norma que regula o serviço público concedido (e não questão de defesa do consumidor).

Aqui impõe-se destacar, ainda, que a lei não representa expressão consumerista, porquanto o não recebimento do pedágio mediante cartão de crédito ou débito - um preço público - não representa conduta negocial desleal, sendo o pagamento por cartão mera comodidade a ser ofertada ao usuário (aspecto inerente à qualidade do serviço, mais uma vez destaca-se).

Ao não dispor sobre aspectos de lealdade e boa-fé negocial a lei desborda dos limites consumeristas, invadindo competências de direito administrativo e comercial.

Sobre o conceito base de diferenciação do direito civil/comercial e do consumidor, extrai-se da doutrina:

"A função principal do Código [de Defesa do Consumidor] é reequilibrar as forças dos sujeitos da relação consumerista, diminuir a vulnerabilidade do consumidor e limitar as práticas nocivas de mercado." (THEODORO Jr.,



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Humberto. Direitos do Consumidor. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992941/>. Acesso em: 2021 ago. 20. p.4.)

Dessarte, a lei estadual atacada não regula relações de consumo, mas representa lei que dispõe sobre direito dos usuários (artigo 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal), com reflexos na política tarifária (artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal) e adequação dos serviços públicos (artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal).

Compartilhando a visão do sodalício também se pode considerar que o PL arvora-se no núcleo da contratação, pois a expectativa do delegatário em torno dos recebimentos modula a sua atuação, especialmente no que tange ao pagamento de impostos, encargos setoriais e compra de energia, compondo a equação econômico-financeira dos contratos de concessão e influenciando na política tarifária. Nessa trilha de pensamento, o STF não hesita em declarar a inconstitucionalidade das leis, como ocorreu nos julgamentos elencados no início desse opinativo.

Isto posto, do cotejo do PL com os requisitos cunhados nos parágrafos precedentes para desbravar a constitucionalidade das normas estaduais, conclui-se que a proposição não atua no que remanesce de espaço para a inovação legislativa, afasta norma técnica exarada pela agência reguladora competente e espraia efeitos sobre o núcleo do contrato, descortinando interferência na prestação de serviço de titularidade da União (art. 21, XII, b, da carta política), bem como inconstitucionalidade formal orgânica por violar a competência legislativa federal para legislar sobre energia (art. 22, IV da CF/88).

Por fim, pela afinidade com o caso, pede-se vênica para reproduzir a ementa do acórdão lavrado pela suprema corte na ADI 5610:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO. ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO, SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21, XII, B; 22, IV, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA. REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL. HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



2.615, rel. min. Eros Grau, redator do acórdão min. Gilmar Mendes, DJe de 18/5/2015; ADI 4.478, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, DJe de 29/11/2011.

2. Os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia elétrica não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como o quantum pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL, razão pela qual não remanesce, sob esse prisma, qualquer espaço para a atuação legislativa estadual, mercê de, a pretexto de ofertar maior proteção ao consumidor, o ente federativo tornar sem efeito norma técnica exarada pela agência reguladora competente.

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

4. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 13.578, de 14/9/2016, do Estado da Bahia. (grifou-se).

CONCLUSÃO

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade do PL nº 012/2020.

É o parecer.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **750W5NDH**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 13/09/2021 às 14:31:42

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODk4XzE1OTExXzlwMjFfNzUwVzVOREg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015898/2021** e o código **750W5NDH** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



DESPACHO

Referência: SCC 15898/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 012/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, cuja ementa foi assim formulada:

***Ementa:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 012/2020. Faculdade de escolha dia de vencimento fatura de energia. Direito do Consumidor. Inocorrência. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Divergências. Pontos de confluência dos julgamentos. Extração de balizas para análise da constitucionalidade. Lei nacional. Resolução da ANEEL. Ponderação política e técnica realizada previamente. Previsibilidade de receita. Adequação do serviço. Indissociabilidade. Exaurimento da matéria. Inexistência de espaço para complementação estadual. Inconstitucionalidade formal orgânica.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **CO2R733M**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 13/09/2021 às 14:06:50

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODk4XzE1OTExXzlwMjFfQ08yUjczM00=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015898/2021** e o código **CO2R733M** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**



DESPACHO

Referência: SCC 15898/2021

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei nº 012/2020. Faculdade de escolha dia de vencimento fatura de energia. Direito do Consumidor. Inocorrência. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Divergências. Pontos de confluência dos julgamentos. Extração de balizas para análise da constitucionalidade. Lei nacional. Resolução da ANEEL. Ponderação política e técnica realizada previamente. Previsibilidade de receita. Adequação do serviço. Indissociabilidade. Exaurimento da matéria. Inexistência de espaço para complementação estadual. Inconstitucionalidade formal orgânica.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 462/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 462/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **N6LW12G3**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 13/09/2021 às 13:57:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 13/09/2021 às 15:23:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODk4XzE1OTExXzlwMjFfTjZMVzEyRzM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015898/2021** e o código **N6LW12G3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 15888/2021
Autógrafo do PL nº 012/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 012/2020, que “Dispõe sobre a escolha do dia de vencimento da fatura de energia elétrica por parte do consumidor no Estado de Santa Catarina”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 16 de setembro de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **BV614NY3**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 16/09/2021 às 22:03:27
Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1ODg4XzE1OTAxXzlwMjFfQlY2MTROWTM=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015888/2021** e o código **BV614NY3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.