A Suspensão do Fornecimento de Energia Elétrica a Usuário Inadimplente e o Entendimento do Superior Tribunal de Justiça

Juliana Druck de Oliveira Souto

INTRODUÇÃO[1]

A matéria ora em comento vem sendo constantemente debatida nos Tribunais do País, especialmente nos últimos 10 anos, quando do início dos processos de privatização no Brasil.

Ocorre que concomitantemente ao início da prestação de serviços públicos por agentes privados, por meio e contrato de concessão, houve uma significativa mudança no posicionamento jurisprudencial acerca da possibilidade de suspensão do serviço quando da inadimplência do usuário. Até as privatizações o entendimento unânime dos Tribunais estaduais era no sentido de autorizar a suspensão, o que passou a ser negado quando empresas privadas começaram a exercer tal direito. Finalmente, após anos de luta por parte das distribuidoras de energia nos Tribunais do país, chegou-se novamente, pelo Superior Tribunal de Justiça (decisões de 2004 e 2005), ao correto tratamento da matéria.

O que se pretende analisar criticamente no presente trabalho é a trajetória dessa jurisprudência, desde o seu acerto inicial, passando-se pela análise de seus equívocos (ocorridos a partir das privatizações), e, por fim, as questões mais relevantes trazidas à tona quando da mudança de posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. O último ponto analisará com mais detenção alguns aspectos da jurisprudência recente do STJ, com o intuito de fortalecer e consolidar com esse novo entendimento.

---

[1] Eu gostaria de agradecer aos colegas e professores que contribuíram para o presente trabalho, em especial, ao advogado Carlos Souto, ao colega Mauro Hiane de Moura, e aos professores Itiberê de Oliveira Rodrigues e Luiz Gustavo Kaercher Loureiro.

Para tal análise histórica, na primeira parte do trabalho, escolheremos exemplificativamente julgados do Tribunal de Justiça Gaúcho, que serão apresentados em ordem histórica, possibilitando a visualização das oscilações na interpretação jurisprudencial acerca da matéria ora em comento, iniciando-se por um período em que era amplamente reconhecida a legalidade da suspensão do fornecimento de energia elétrica a usuário inadimplente (até 1996 e 1997), e passando-se para um segundo momento (de 1998 até os dias atuais), concomitante ao início da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica por empresa privada detentora da concessão, em que TJRS entendeu pela ilegalidade da suspensão de fornecimento por inadimplemento.

Enquanto as mudanças ocorridas na sociedade (privatizações e surgimento de legislação específica) deveriam levar à um fortalecimento da legalidade da suspensão de fornecimento, nos Tribunais, as conseqüências foram diametralmente opostas. Entendemos que tal fenômeno decorre de uma visão míope de nossos julgadores, que analisam os casos concretos de forma atecnica, que formam seu convencimento de maneira distorcida e depois buscam no mundo jurídico uma forma de justificar esse conceito equivocadamente preconcebido. O que deveria ocorrer, ao contrário, seria uma análise que ao mesmo tempo privilegiasse, por óbvio, a aplicação das normas contidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro, tal como pressupõe o Princípio da Legalidade, aliada à uma visão econômica do Direito (e ao Princípio da Eficiência), para a melhor interpretação das normas, bem como para limitar a aplicação promíscua de certos princípios e relativizações em detrimento da Lei[2].

Em um segundo momento do trabalho, far-se-á a análise histórica das decisões do Superior Tribunal de Justiça acerca da suspensão do fornecimento de energia a usuário inadimplente, desde as primeiras decisões (até 2003), contrárias ao corte por aplicar equivocada e unicamente o Código de Defesa do Consumidor e as mais recentes (de 2004 e 2005), que finalmente reconheceram tal direito aos concessionários do serviço. Nesse tópico, far-se-á uma análise dos pontos mais relevantes analisados por tais decisões, tais como a aplicação conjunta das Leis 8987/1995 e 9.427/19996, bem como a correta definição dos princípios da continuidade e da supremacia do interesse público sobre o privado.

1 HISTÓRICO E COMENTÁRIOS DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

As decisões do TJRS, que antes se baseavam na autorização legal, bem como na aplicação do princípio da *excepcito non adimpleti contractus* no âmbito do Direito Administrativo[3], mudaram subitamente de posicionamento, olvidando da legislação federal

---

[2] Tal como na lição do tributarista Humberto Ávila, de que os princípios gerais de direito são e sempre foram secundários à Lei (explica-se, a Constituição Federal e as Leis ordinárias); por isso, somente podem ser aplicados após e em consonância com a Lei ou, na ausência de disposição de Lei Ordinária, sempre de acordo com a Constituição Federal.

[3] Definição que se dará mais adiante.

que trata da matéria, e aplicando tão-somente e ainda de forma distorcida[4], o Código de Defesa do Consumidor – lei anterior, de mesma hierarquia e menos específica que as Leis 8.987/1995 e 9.427/1996. Utilizaram-se, ainda, equivocadamente dos princípios de Direito Administrativo, tais como o da continuidade do serviço público, o da supremacia do interesse público sobre o particular e o da essencialidade do serviço público. Por fim, aplicaram também equivocadamente justificativas tais como a de que "a empresa privada deve arcar com os riscos da atividade" – diga-se, que quando das privatizações tais riscos não existiam, pois o corte era previsto em lei e amplamente recepcionado pelos Tribunais.

O tratamento da matéria quando se encontra em um dos lados da lide usuário que preste serviço público ou essencial à população, como é o caso dos Municípios quando da prestação do serviço de iluminação pública (serviço público de interesse local, conforme o art. 30, V, da Constituição Federal), é ainda mais severo do que em relação ao usuário particular. Note-se, no entanto, que quase não existiam nos Tribunais discussões envolvendo esse tipo de usuário antes das privatizações, pois quando a Administração Pública prestava diretamente o serviço de distribuição de energia elétrica (ou como é o caso da Companhia Estadual de energia Elétrica – CEEE –, que detinha, para todo o Estado do Rio Grande do Sul, a concessão da União Federal para a prestação do serviço), as pendências com os Poderes Públicos Estaduais e Municipais se resolviam administrativamente, na base de "acertos de contas" entre os diversos entes da Administração Pública.

Veja-se, inicialmente, como o corte era amplamente autorizado pelo Tribunal de justiça Gaúcho, mesmo na vigência do CDC, afastando-se expressamente os arts. 22 e 42, conforme ementas de julgados de 1996 e 1997:

> CEEE. AÇÃO CAUTELAR INOMINADA, MOVIDA POR CONSUMIDORES CONTRA A CONCESSIONÁRIA, PARA QUE ESTA FAÇA A RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, CORTADA POR FALTA DE PAGAMENTO. INADIMPLÊNCIA CONFESSA. CORTE PREVISTO NO ART. 75 DA PORTARIA 222/87. O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NÃO OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS A FORNECER SEUS SERVIÇOS GRATUITAMENTE.
> APELO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA PARA JULGAR-SE IMPROCEDENTE A AÇÃO.
> (...)
> "No mérito, assiste razão à apelante. O art. 22 do Código de Defesa do Consumidor não impõe às concessionárias de serviço público que os forneçam gratuitamente. Os autores apelados são devedores confessos de energia elétrica consumida e não paga, apesar de a CEEE lhes haver concedido condições de parcelamento."[5]

---

[4] Adiante analisar-se-á com mais detenção.

[5] Apelação Cível n. 596138792; Órgão julgador: TJRS, Primeira Câmara Cível Data de Julgamento: 23/10/1996; Relator: José Vellinho de Lacerda.

"CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA, POR FALTA DE PAGAMENTO. NÃO VERIFICADA A HIPÓTESE DO ART. 42 – EXPOR O CONSUMIDOR AO RIDÍCULO –, EIS QUE É COMUM E UNIVERSAL A INTERRUPÇÃO DE ATIVIDADES OU DAS TRANSAÇÕES COMERCIAIS SE NÃO EFETUADAS A CONTRAPRESTAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

(...)

"Sustenta-se que a CEEE teria os caminhos legais para cobrar o valor devido. Ou seja, ingressaria com uma ação de cobrança. O pensamento não bate com a realidade. Pelo visto, o autor não dispõe de patrimônio algum. Não seria mais humilhante penhorar um ou outro bem talvez excluído da impenhorabilidade que suspender o fornecimento de energia?

Em suma, o Estado não evoluiu ao ponto de custear a energia elétrica."[6]

A fundamentação das decisões favoráveis ao corte (de 1996 a 1997) se baseavam na legislação anterior[7] à Constituição Federal de 1988, e a partir daí, na legislação do Novo Modelo do Setor Elétrico (especificamente a Lei 8.987/1995 e a Lei 9.427/1996), bem como nas portarias editadas pelo Departamento Nacional de Energia Elétrica – DNAEE (especificamente a n. 222/1987 e a 466/1997). Nunca houve dúvida acerca da intenção das normas em responsabilizar o mau pagador pela sua morosidade.

Nesse sentido, veja-se o parecer emitido pelo Ministério de Minas e Energia, já em 1997, quando do início das privatizações no Setor Elétrico:

"Não é sem razão que quando se discute o modelo do contrato de concessão a ser firmado pelos adquirentes das empresas privatizáveis, os interessados reclamam a explicitação de regras que assegurem o recebimento das contas da energia elétrica fornecida, como condição do compromisso de prestar um serviço com a qualidade desejada pelo poder concedente e requerida pelos usuários.

(...)

Considerando que a redução das perdas, por inadimplência, interessa a todas as concessionárias e ao próprio Poder Concedente e constitui, sem dúvida, forma de disponibilização de energia elétrica para suprir as necessidades do mercado, penso ser conveniente tornar amplo o debate dessa questão, não só para explicitar a posição oficial do Ministério de Minas e energia,

---

[6] Apelação Cível n. 597030899; Órgão Julgador: TJRS, Segunda Câmara Cível; Data de Julgamento: 03/09/1997; Relator: Arnaldo Rizzardo.

[7] Ver comentário do Ministério de Minas e Energia abaixo.

como órgão responsável pela regulamentação desse serviço, como também para transmitir às concessionárias uma orientação de procedimento que minimize as reações que ainda se esboçam contra o "corte" aos consumidores inadimplentes.
(...)

(...) o Decreto-lei 2.676, de 4 de outubro de 1940, que se reportou, especificamente, aos arts. 163 e 202 do Decreto 24.643/34, estabeleceu: "Art. 2º. Ficam suijeitas às penas do artigo anterior as empresas:
a) que se negarem a iniciar ou continuar qualquer fornecimento de energia, se não comprovarem perante as autoridades competentes, no prazo de 30 dias após a recusa, as suas razões de ordem técnica ou a inidoneidade do consumidor."
As partes em destaque, nessa disposição, evidenciam que, desde aquela época, a inadimplência (inidoneidade) do consumidor justificava a interrupção do fornecimento de energia elétrica.
(...)
A partir de 1988, os serviços públicos tiveram tratamento mais rigoroso, impondo a Constituição a obrigatoriedade da edição de uma lei especial para sua regulação, com diretrizes gerai, válidas para todos os serviços públicos, sejam federais, estaduais ou municipais. Essa lei foi editada em 13 de fevereiro de 1995, sob o n.º 8.987/95.
(...)
Como se verifica, a disciplina legal que regula, hoje, a prestação dos serviços públicos em geral admite a sua interrupção, ou suspensão, seja em virtude de razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, seja por inadimplemento do usuário. Na primeira hipótese, a medida pode ocorrer por ato imediato da concessionária, enquanto que na Segunda situação impõe a lei que haja prévio aviso ao usuário inadimplente. Essa norma geral, ratifica, portanto, a regra já contida na legislação específica do serviço de energia elétrica, contida no art. 2º do Dec. Lei 2.676/40, atrás transcrito.
(...)

Pela norma geral do art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987/95, a suspensão do fornecimento pode ser aplicada a qualquer consumidor, sem distinção de classe ou natureza. Já a norma especial do art. 17 da Lei n.º 9.427/96 disciplina a aplicação da medida a órgãos públicos. Como adiante se demonstrará, o "corte" de energia elétrica é medida legítima, que a lei autoriza para garantir a continuidade do serviço público, comprometida pela inadimplência, e preservar a isonomia entre os consumidores."

Mesmo antes do Novo Modelo do Setor Elétrico, veja-se o parecer publicado na Revista Direito do Consumidor, de janeiro-março de 1993, que apreciava exatamente a possibilidade de corte de fornecimento de energia elétrica para a municipalidade inadimplente ("Suspensão de serviço público - energia elétrica - por falta de pagamento. Não violação do CDC"), no qual se encontra afirmado, com muito senso prático:

> "O verdureiro, o açougueiro e o padeiro não estão obrigados a fornecer gêneros alimentícios gratuitos aos inadimplentes, e por que os delegados do serviço público e poder concedente estariam obrigados?

Em hipótese alguma este entendimento da inadimplência generalizada pode prosperar, principalmente quando se trata de um Poder Público Municipal, que deve da exemplo aos munícipes, honrando seus compromissos."[8]

Quando da mudança de posicionamento (a partir de 1998) ocorreu o seguinte fenômeno: simplesmente deixou-se de lado a legislação específica, posterior e de mesma hierarquia que o CDC - e que em nenhum momento teve a sua constitucionalidade declarada - para aplicar, isoladamente e de maneira distorcida, o Código de Defesa do Consumidor (em especial os arts. 22 e 42), como se agora os mesmos artigos que não impediam o corte, fossem considerados como violados por tal ato. Deixaremos para outro trabalho a abordagem da inaplicabilidade do CDC ao caso concreto, pois as especiais, por si só, já bastariam para conduzir a jurisprudência para o melhor caminho.

O retrocesso ocorrido no posicionamento jurisprudencial do TJRS foi progressivo. Os primeiros sinas apareceram quando se passou a impedir o corte na iluminação pública dos municípios, permitindo a interrupção somente nos prédios próprios. Nesse sentido, os seguintes julgados:

> "AGRAVO DE INSTRUMENTO. Energia Elétrica. Suspensão de fornecimento tanto a vias como de préditos públicos municipais. Relativamente aos prédios municipais vigora o princípio do pacta sun servanda, estando a administração pública sujeita aos efeitos do descumprimento contratual. Provimento parcial."[9]

> "É evidente que ainda vigora o princípio da exceptio non adimpleti contractus. É certo que os entes públicos não estão imunes à lei, ao direito, aos padrões normais de comportamentos. Resta incontestável que, sob o argumento de envolver o interesse público certa atividade ou prestação, não encontra sustentáculo a imunidade que pretende o favorecido. Inexplicável que se

---

[8] Matos, Eduardo Lima de. Suspensão de serviço público (energia elétrica) por falta de pagamento. Não violação do CDC. In Revista de Direito do Consumidor n. 05, janeiro-Março de 1993, pg 202 a 205.

[9] Agravo de Instrumento 597268317; Órgão: TJRS; Data do julgamento: 20/05/1998; Relator: Marco Aurélio Heinz; Recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A; recorrido: Município de Sapucaia do Sul.

> pretenda impor o ônus de prestar bens, serviços ou utilidades gratuitamente, ou sem a devida contraprestação.
> Ainda, transpira certa má-fé a escusa de pagar sob o fundamento de incerteza dos valores cobrados, quando sempre foram admitidos e aceitos. Constitui um acinte aos princípios da lógica contestar a existência do contrato. E abuso, ofensa à ordem pública, merecendo a repressão do Poder Judiciário, é o incumprimento confessado da lei pelos representantes dos órgãos públicos."[10]

Veja-se ainda, em um dos últimos momentos de lucidez, ementa e trecho de acórdão de julgamento ocorrido em 18/08/1999:

> "AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA.
> Comprovado o consumo e impaga a respectiva fatura, cabível o corte de energia elétrica nos próprios municipais.
> Agravo provido.
> (...)
> A questão é interessantíssima, já que, agora, não mais se tem uma empresa como a CEEE, e sim uma sociedade comercial, privada, no pólo ativo da demanda.
> A antecipação de tutela foi deferida, levando em consideração a supremacia do interesse público sobre o privado.
> No caso concreto, entretanto, verifico que na notificação enviada ao Município o corte de luz se restringe aos próprios municipais. Assim sendo, assente na Câmara que nessas situações há de vigorar o princípio do pacta sunt servanda, estando a Administração Pública sujeita aos efeitos do inadimplemento contratual.
> (...)
> Não se justifica em favor do Município de Santa Maria tratamento diverso daquele que é dispensado ao consumidor em geral. Comprovado o consumo e impaga a respectiva fatura, cabível o corte de energia elétrica nos próprios municipais. A empresa agravante não pode ser compelida a prestar energia elétrica se, o usuário, em contrapartida, deixa de solver o pagamento. Em tais casos, não há supremacia do interesse público a ser considerado."[11]

---

[10] Agravo de Instrumento 579263805; Órgão: TJRS; Data do Julgamento: 13/05/1998; Relator: Arnaldo Rizzardo; Recorrente:AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia Elétrica S/A; Recorrido: Município de Esteio.

[11] Agravo de Instrumento 598577799; Órgão Julgador: TJRS, 21ª Câmara Cível, Data do Julgamento: 18/08/1999; Recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A; Recorrido: Município de Santa Maria.

Por fim, o retrocesso foi total, passando-se a não mais sequer diferenciar a suspensão a prédios próprios do da iluminação pública, proibindo-se o corte de forma generalizada, salvo raras exceções[12], inclusive a consumidores particulares. Cita-se a seguir dois julgados que exemplificam esse retrocesso em relação a usuários que prestam serviço público e dois em relação a usuários particulares:

> "APELACAO CIVEL. MANDADO DE SEGURANCA. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA EM MUNICIPIO CONSUMIDOR. MOSTRA-SE INDEVIDO E INJUSTO O PROCEDIMENTO DE CORTE DE ENERGIA ELETRICA FORNECIDA A ENTE PUBLICO MUNICIPAL, POR TRATAR-SE DE SERVICO ESSENCIAL, SO SE JUSTIFICANDO COMO MERA FORCA COERCITIVA, COM A QUAL O JUDICIARIO NAO PODE COMPACTUAR, DE VEZ QUE DETEM A CREDORA DE MEIOS LEGAIS PARA HAVER O SEU CREDITO. APELO IMPROVIDO POR MAIORIA." [13]
>
> "MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. ENERGIA ELÉTRICA. FALTA DE PAGAMENTO DA TARIFA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE DA COLETIVIDADE.

---

[12] Como esclarece voto vencido na Apelação n 70004250379, interposta pela AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A contra o Município de Taquari e que acabou por ser revertida em favor da concessionária no STJ, conforme se verá no tópico seguinte:
"Posterior ciência de substancioso voto do ilustrado Des. Irineu Mariani, nos EI nº 70000271338, de 17.03.00, do 1º Grupo Cível, fez apenas reforçar o que se me exibia inequívoco: é do interesse da coletividade que o pagamento se realize, e pontualmente.
Lá está, como verdadeira síntese do pensamento do ilustre Julgador: '(...) a inadimplência põe em risco a manutenção do sistema. Não se protege o interesse da coletividade estimulando a mora, ou permitindo que ela ocorra sem, na prática, qualquer conseqüência imediata, e inclusive instituindo o caminho judicial como via obrigatória. Se o fornecimento fica garantido, mesmo não pagando, pagar para quê ?".(grifou-se)
Também favorável à suspensão do fornecimento foi decisão proferida na Apelação Cível n. 70008487423, interposta pela AES Sul contra o Município de Sapiranga e que teve como relatora a ilustre Desembargadora Liselena Schifino Robles Ribeiro, recentemente julgada (em 28/04/2004), conforme ementa a seguir transcrita:
"ILUMINAÇÃO PÚBLICA. EMPRESA PRIVADA DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUPÇÃO. AÇÕES CAUTELAR E PRINCIPAL.
I - Pretensão da concessionária de energia elétrica de corte de energia do Município por falta de pagamento. Possibilidade.
II - É obrigação do Município pagar a energia elétrica consumida com a iluminação pública, uma vez que diz respeito com interesse local (CF, art. 30, I). RECURSO DO MUNICÍPIO DESPROVIDO E PROVIDO O DA AES SUL. VOTO VENCIDO." (grifou-se)

[13] APELAÇÃO CÍVEL Nº 70004362737, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ANTÔNIO JANYR DALL'AGNOL JÚNIOR, JULGADO EM 29/05/2002.

1. Consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a pessoa jurídica que se apresenta para defender o ato impugnado assume a responsabilidade da autoridade que a praticou.

2. O direito do concessionário de suspender o fornecimento de energia elétrica ante o não pagamento da tarifa não é absoluto, estando subordinado ao interesse da coletividade. Art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.987/95.

3. Sendo inequívoco que a interrupção do serviço ao ente público municipal afeta toda a coletividade, o adimplemento da tarifa deve ser buscado através dos meios processuais próprios ou da via da negociação.

Recurso desprovido."[14]

APELAÇÃO CÍVEL. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA POR FALTA DE PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. Sendo a energia elétrica, de um lado, bem essencial, e, de outro, concedida a particular em monopólio para o efeito de melhor controlar sua qualidade e administrar seu fornecimento a todos, não pode ela ser suspensa sob a alegação de falta de pagamento. Para a respectiva cobrança dispõe a credora de meios próprios e adequados. Precedentes deste Tribunal e do STJ. Voto Vencido.[15]

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CEEE. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA POR INADIMPLÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. Sendo a energia elétrica concedida a empresa pública em monopólio para o efeito de melhor controlar sua qualidade e administrar seu fornecimento a todos, não pode ela ser suspensa sob a alegação de inadimplência, mormente quando o usuário discute o débito apontado na ação principal.

RECURSO PROVIDO."[16]

"CONSUMIDOR. SUSPENSÃO NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESERVAÇÃO DA CIDADANIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ARTIGO 1º, INCISOS II E III, DA CF/88). COBRANÇA INDEVIDA DE TAXA DE EMISSÃO DE SEGUNDA VIA DE FATURA MENSAL DE CONSUMO. RECURSO IMPROVIDO."[17]

---

[14] Apelação Cível e Reexame Necessário. 70004250379; Órgão Julgador: TJRS; Data do Julgamento: 19/06/2002; Relatora: Maria Isabel de Azevedo Souza; Recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A.

[15] Agravo de Instrumento n.º 70005173711; Órgão Julgador: TJRS, Primeira Câmara Cível; Agravante: Ângela Maria Ferreira Bialy; Agravada: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A.

[16] Agravo de Instrumento n.º 70010254159, Órgão Julgador: TJRS, Segunda Câmara Cível; Agravante: MOTEL SAN REMO LTDA; AGRAVADO: COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELETRICA CEEE.

[17] Recurso Inominado n.º 71000608463; Órgão Julgador: TJRS, Segunda Turma Recursal Cível; Recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A; Recorrida: Indiara Reis Ribeiro.

As últimas ementas acima transcritas demonstram situação ainda mais grave, pois foram julgados posteriormente à mudança recente de posicionamento do STJ, que voltou a reconhecer a legalidade do corte, ocorrida quando do julgamento do RESP em 10/12/2003, tendo o acórdão sido publicado em 1º/03/2004.

A questão que se pretende debater é porque a mudança do prestador do serviço modificaria a intenção da lei, a definição dos princípios de direito administrativo? A melhor doutrina já iniciou o debate sobre o assunto. Veja-se o comentário de Luiz Gustavo Kaercher Loureiro:

> "Com efeito: a escolha do Estado em delegar os serviços a particulares, mediante a instituto da concessão de serviço público trouxe para o âmbito dessas atividades a exigência de garantir-se a remuneração do concessionário, nos termos inicialmente pactuados. E o entendimento renovador, se generalizado, dificulta, senão inviabiliza esta possibilidade.
> (...)
> Em outras palavras, ao modificar a forma de prestação desses serviços, desvinculando-os da Administração*, o Estado introduziu neste contexto a preocupação central com a remuneração da empresa, fato diretamente relacionado com o regular adimplemento das obrigações relacionadas com o serviço.
> Não há, *prima facie*, portanto, modificação social ou jurídica que justifique a introdução de tão significativa alteração do entendimento do princípio da continuidade. No plano normativo, lei expressa reiterou o antigo entendimento e, no plano dos fatos, a opção pela concessão dos serviços exige ainda maior atenção com a regular contraprestação pelo serviço, circunstância, que, aliás, atende ao interesse público, próximo tópico.

Paradoxalmente, modifica-se o entendimento quando ocorre, justamente, a transferência do exercício da atividade para a iniciativa privada, que, em tese, deveria reforçar a exigência da pontualidade no pagamento."[18]

2 HISTÓRICO E COMENTÁRIOS DE DECISÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O entendimento do STJ se iniciou no sentido contrário à suspensão do fornecimento de energia, sendo que as primeiras decisões relacionadas diretamente ao serviço público de distribuição de energia elétrica aplicavam unicamente o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), e não tratavam da aplicação das Leis 8.987/1995 e 9.427/1996. Veja-

[18] Loureiro, Luiz Gustavo Kaercher. Suspensão de fornecimento de energia elétrica e consumidor inadimplente. In Seminário Jurídico da ABRADEE, Rio de Janeiro, ca 2001.

se, exemplificativamente, a ementa do RESP 353.796 / MA, julgado pela Primeira Turma em 11/12/2001:

> "DIREITO DO CONSUMIDOR. ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUPÇÃO DO FORNECIMENTO. ARTS. 22 E 42, DA LEI Nº 8.078/90 (CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR).
> 1. Recurso Especial interposto contra Acórdão que entendeu ser ilegal o corte de fornecimento de energia elétrica, em face do não pagamento de fatura vencida.
> 2. O art. 22, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, assevera que "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 seu parágrafo único expõe que "nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados na forma prevista neste código".
> 3. Já o art. 42, do mesmo diploma legal, não permite, na cobrança de débitos, que o devedor seja exposto ao ridículo, nem que seja submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.
> 4. Caracterização do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para sustentar deferimento de ação com o fim de impedir suspensão de fornecimento de energia a uma empresa.
> 5. Juízo emitido no âmbito das circunstâncias supra-reveladas que se prestigia.
> 6. Recurso Especial improvido."[19] (grifou-se)

Foi na Segunda Turma que surgiram os primeiros julgados reconhecendo a aplicação das leis específicas do Setor Elétrico, em especial a permissão de corte a usuário que *preste serviço público ou essencial à população*. Nesse sentido, o RESP 510.478, da Segunda Turma, em que foi Relator o Min. Franciulli Netto:

> "RECURSO ESPECIAL – ALÍNEA "C" – ADMINISTRATIVO – ENERGIA ELÉTRICA – CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – ATRASO NO PAGAMENTO – SUSPENSÃO DO SERVIÇO – POSSIBILIDADE – ARTS. 6º, § 3º, DA LEI N. 8.987/95 E 17 DA LEI N. 9.427/96.
> Há expressa previsão normativa no sentido da possibilidade de suspensão do fornecimento de energia elétrica ao usuário que deixa de efetuar a contraprestação ajustada, mesmo quando se tratar de consumidor que preste serviço público.

[19] RESP 353796 / MA, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA; Data do Julgamento 11/12/2001 Data da Publicação/Fonte DJ 04.03.2002 p. 209.

> Na hipótese vertente, verifica-se que se trata de usuário do serviço público concedido que, nos termos do r. voto condutor do acórdão objurgado, "deliberadamente vem se mantendo na inadimplência", razão bastante para a suspensão do fornecimento do bem.
> Ao editar a Resolução n. 456, de 29 de novembro de 2000, a própria ANEEL, responsável pela regulamentação do setor de energético no país, contemplou a possibilidade de suspensão do fornecimento do serviço em inúmeras hipóteses, dentre as quais o atraso no pagamento de encargos e serviços vinculados ao fornecimento de energia elétrica prestados mediante autorização do consumidor, ou pela prestação do serviço público de energia elétrica (art. 91, incisos I e II).
> Recebe o usuário, se admitida a impossibilidade de suspensão do serviço, reprovável estímulo à inadimplência. Não será o Judiciário, entretanto, insensível relativamente às situações peculiares em que o usuário deixar de honrar seus compromissos financeiros em razão de sua hipossuficiência, circunstância que não se amolda ao caso em exame.
> Recurso especial conhecido pela letra "c", porém não provido."[20] (grifou-se)

Tal entendimento foi finalmente consolidado quando do julgamento do RESP 363.943 pela 1ª Seção do STJ, que unificou os entendimentos da Primeira e Segunda Turmas. Veja-se trecho do elucidativo voto do Min. Humberto Gomes de Barros:

> "Cheguei a essa conclusão, após receber um pedido de medida cautelar, formulado por um pequeno município do Estado do Rio de Janeiro, no propósito de proibir a empresa de eletricidade local, de cortar o fornecimento de energia elétrica a qualquer residência localizada no território do Município, cujo morador deixasse de pagar a conta de luz. A teor da petição, o corte, em tal circunstância, traduziria atentado à dignidade humana.
> Neguei a liminar, com o argumento de que a proibição acarretaria aquilo a que se denomina "efeito dominó". Com efeito, ao saber que o vizinho está recebendo energia de graça, o cidadão tenderá a trazer para si o tentador benefício. Em pouco tempo, ninguém mais honrará a conta de luz.
> Ora, se ninguém paga pelo fornecimento, a empresa distribuidora de energia não terá renda. Em não tendo renda, a distribuidora não poderá adquirir os insumos necessários à execução dos serviços concedidos e, finalmente, entrará em insolvência.
> Falida, a concessionária, interromperia o fornecimento a todo o município, deixando às escuras, até a iluminação pública.

---

[20] RESP 510478 / PB; Relator: Ministro FRANCIULLI NETTO; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento: 10/06/2003; Data da Publicação/Fonte DJ 08.09.2003 p. 312.

> (...)
> É necessário, entretanto, observar que o fornecimento de energia elétrica se faz mediante concessão, regida pela Lei 8.987, cujo art 6º diz:
> (...)
> Como se percebe, o § 3º permite, expressamente, a interrupção do fornecimento, quando o usuário deixa de cumprir sua obrigação de pagar.
> O dispositivo é sábio. Com efeito, a distribuição de energia é feita, em grande maioria, por empresas privadas que não estão obrigadas a fazer benemerência em favor de pessoas desempregadas.
> A circunstância de elas prestarem serviços de primeira necessidade não as obriga ao fornecimento gratuito. Ninguém se anima em afirmar que as grandes redes de supermercados e as farmácias – fornecedoras de alimentos e medicamentos – devem entregar gratuitamente, suas mercadorias aos desempregados.
> O corte é doloroso, mas não acarreta vexame. Vergonha maior é o desemprego e a miséria que ele acarreta. Em linha de coerência, deveríamos proibir o patrão de despedir empregados."[21] (grifou-se)

O "leading case" acima não só enfrenta a legislação cabível como ainda aborda questões cruciais a serem consideradas por todo e qualquer julgador antes de adotar uma decisão que poderá gerar conseqüências econômicas muito mais nefastas que os efeitos da decisão em concreto.

Destaca-se, primeiramente, a correta interpretação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, uma vez que a impossibilidade de suspensão no fornecimento levaria a uma inadimplência generalizada, que teria como conseqüências, no mínimo, a majoração das tarifas, podendo ocasionar, ainda, o descumprimento (forçado) do princípio da adequação do serviço público, ou, no pior quadro, a inviabilização da prestação do serviço pelo concessionário. No caso, o interesse público a ser protegido é justamente a garantir ao concessionário o recebimento de sua remuneração, para que ele tenha condições de prestar o serviço e de forma adequada (o que inclui a modicidade tarifária).

Tal colocação demonstra, ainda, a aplicação do princípio da proporcionalidade, uma vez que ao impedir-se a suspensão do fornecimento se estaria preservando um interesse menor (que sequer interesse público é, pois não se pode admitir como tal a proteção a um mau pagador) em detrimento do verdadeiro interesse público, que pode se configurar em inúmeras hipóteses, dentre as quais destacamos as seguintes:

a) prestação de serviço adequado (incluindo-se aqui a qualidade do serviço, bem como a modicidade tarifária);

---

[21] STJ; RESP 363.943-MG; 1ª Seção; Relator: Min. Humberto Gomes de Barros; Recorrente: Sebastiana Rodrigues da Costa; Recorrida: Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG; Julgamento 10/12/2003; Publicação: 1º/03/2004.

b) continuidade do serviço, na sua correta concepção, qual seja, o dever do concessionário para com o Poder Concedente de manter a prestação do serviço pelo prazo da concessão, de ofertar o serviço ao público (mediante a devida contraprestação);

c) o custo da insegurança jurídica que o Estado acaba por arcar, com as nefastas conseqüências econômicas ao País, em termos de redução de manter-se os investimentos estrangeiros no mesmo patamar.

A crítica às decisões judiciais que ainda teimavam pela aplicação do art. 22 do CDC isoladamente (esquecendo-se das leis específicas do setor) e pela incorreta aplicação do princípio da continuidade do serviço público, já foi muito bem deflagrada por Luiz Gustavo Kaercher Loureiro, em artigo apresentado em Seminário Jurídico da Associação Brasileira dos Distribuidores de energia Elétrica – ABRADEE -, realizado em 2001:

> "Ainda que não identifique o princípio da continuidade com aquele da gratuidade, a tese aqui analisada acaba por impor ao concessionário um ônus desproporcional e não razoável, por exigir-lhe o ingresso em juízo para haver quantias que apenas receberá no futuro, enquanto continua obrigado a prestar o serviço e mesmo a ampliá-lo.
> (...)
> O entendimento segundo o qual o prestador de serviço público está impedido, em qualquer hipótese, de realizar a suspensão do fornecimento ao consumidor moroso privilegia interesse oposto àquele em favor do qual construiu-se a exigência de continuidade, o interesse público.
> (...)
> Se, de fato, é possível dizer-se que serão poucos os usuários que tomarão partido desse entendimento, de direito, nada impede que todos assim ajam, circunstância que colocará em perigo a real exigência de continuidade do serviço. Devesse ser lido o princípio da continuidade como se abrigasse tal permissão para os usuários e seria impossível manter-se as exigências de permanentes investimentos e melhoramentos no serviço, simplesmente porque o pressuposto básico de tais obrigações estaria periclitante: o ingresso de recursos." [22]

No mesmo sentido, outra qualificada posição doutrinária em relação ao tema:

> "Destarte, as controvérsias tomam volume, quando o Código do Consumidor no seu art. 22 genericamente atribui essencialidade ao serviço e obriga a sua continuidade.
> Nessa linha de conduta, um consumidor de um serviço singular de distribuição de energia elétrica, terá direito á continuidade do serviço, mesmo que não realize os pagamentos devidos.

[22] Loureiro, Luiz Gustavo Kaercher. Suspensão de fornecimento de energia elétrica e consumidor inadimplente. In Seminário Jurídico da ABRADEE, Rio de Janeiro, ca 2001.

> Ora, será que o espírito da lei é garantir aos inadimplentes serviço gratuito, mesmo que estes continuem eternamente devendo?
> Assim, será melhor usufruir do serviço, sem efetuar o pagamento, posto que o art. 22 do Código do Consumidor garantirá a continuidade.
> O intérprete tem o dever de buscar o espírito da lei, e com certeza a finalidade da lei não foi e não será garantir continuidade de serviço público para inadimplentes.
> (...)
> Assim, está claro que o espírito da lei e sua finalidade são no sentido de que o Poder público não se omita na oferta do serviço.
> (...)
> Em hipótese alguma este entendimento da inadimplência generalizada pode prosperar, principalmente quando se trata de um Poder Público Municipal, que deve dar exemplo aos Munícipes honrando seus compromissos."[23]

Veja-se, ainda, o comentário de outro atento operador do direito:

> "(...) não se pode conceber que, sob a égide da continuidade, prevista no Código de Defesa do Consumidor, o serviço nunca seja interrompido, lembrando que, no Estado de São Paulo, o Dec. 41.446/96, permite o corte de água (art. 19).
>
> Isto fere a igualdade entre as partes, já que uma grande parcela das pessoas, mesmo com dificuldades, paga a conta de água, luz e telefone, fazendo vários sacrifícios, não tendo acesso a determinado tipo de lazer, alimentação ou preparo intelectual, logo, permitir que outros, em situação idêntica, mas que não se esforçam como aqueles, não tenham o serviço interrompido, não parece razoável. Além disso, todo serviço tem um custo, distribuído entre as pessoas que se servem do que lhes é fornecido, dessa forma, permitir a continuidade da prestação de água, luz e energia elétrica para quem não paga causaria um desequilíbrio econômico e, em grandes proporções, a própria inviabilidade da atividade.
> Acrescenta-se que a própria continuidade do fornecimento do serviço público seria inviável ao devedor, já que a cobrança seria feita e, como não cessa de receber o serviço, sua dívida, gradativamente aumenta, provocando, cada vez mais, sua insolvência." [24]

---

[23] Matos, Eduardo Lima de. Suspensão de serviço público (energia elétrica) por falta de pagamento. Não violação do CDC. In Revista de Direito do Consumidor n. 05, Janeiro-Março de 1993, pg 202 a 205.

[24] NAMBA, Edison Tetsuzo. A suspensão do serviço público pela concessionária em decorrência do não pagamento das contas pelo usuário. *In* Revista do Direito do Consumidor, n. 26. São Paulo, 2000, Revista dos Tribunais.

O reconhecimento pelo STJ da suspensão de fornecimento a prédios próprios municipais pode ser bem exemplificado pelo RESP 628.833-RS, recentemente julgado pela Primeira Turma, publicado em 03/11/2004, merecendo ser destacado o brilhante Voto-Vista do Min. Teori Zavascki:

> "Nos termos da Lei 8.987/95, que trata especificamente do regime de prestação dos serviços públicos, não é considerada quebra na continuidade do serviço – e não viola, por essa razão, a garantia de continuidade na sua prestação contida no CDC – a sua interrupção, em situação emergencial ou após prévio aviso, motivada pelo inadimplemento do usuário.
> Cumpre precisar, nesse ponto, o alcance da expressão "considerado o interesse da coletividade". Terá ele o condão de impedir a suspensão do serviço, sempre que o consumidor inadimplente for ente público?
>
> A resposta negativa está na disposição constante do art. 17 da Lei 9.427/96:
> Art. 17. A suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo será comunicada com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo Estadual. § 1º O Poder Público que receber a comunicação adotará as providências administrativas para preservar a população dos efeitos da suspensão do fornecimento de energia elétrica, inclusive dando publicidade à contingência, sem prejuízo das ações de responsabilização pela falta de pagamento que motivou a medida. (omissis)
> Como se vê, também os órgãos públicos, em caso de inadimplemento, estão sujeitos a interrupção do fornecimento de energia, devendo a medida apenas ser precedida das formalidades especiais previstas no dispositivo transcrito. No caso concreto, o impetrante reconhece expressamente a inadimplência, constando dos autos documentos que evidenciam a ocorrência de prévia notificação (fls. 179-218).
> Correto, portanto, o entendimento registrado no voto vencido, segundo o qual "é do interesse da coletividade que o pagamento se realize, e pontualmente", porque "a inadimplência põe em risco a manutenção do sistema. Não se protege o interesse da coletividade estimulando a mora, ou permitindo que ela ocorra sem, na prática, qualquer conseqüência imediata, e inclusive instituindo o caminho judicial como via obrigatória" (fl. 326)."[25]
> (grifou-se e sublinhou-se)

[25] RECURSO ESPECIAL Nº 628.833 – RS; RELATOR : MINISTRO JOSÉ DELGADO; R.P/ACÓRDÃO: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO; RECORRENTE: AES SUL DISTRIBUIDORA GAÚCHA DE ENERGIA S/A; RECORRIDO: MUNICÍPIO DE TAQUARI; Data do julgamento: 22/6/2004; Publicação do acórdão: DJU de 03/11/2004.

O que se pode destacar do brilhante voto do Ministro Teori Zavascki é, sem dúvida, a aplicação conjunta dos artigos 6º, § 3º, II da Lei 8.987/1995 e o art. 17 da Lei 9.427/1996. Ou seja, o primeiro dispositivo legal citado estatui claramente que não se fere o princípio da continuidade ao suspender-se o fornecimento de energia a usuário inadimplente. No entanto, a expressão contida ao final do inciso II "observado o interesse da coletividade", levou alguns julgadores à interpretação de que a possibilidade de corte estaria limitada pelo interesse da coletividade, pois tal interesse seria contrário a tal medida. A expressão, em verdade, apenas reforça a suspensão do fornecimento de energia como um ato visando justamente à proteção do interesse público.

E tal se comprova de forma cabal – isso porque toda a doutrina já dispõe nesse sentido - pela aplicação conjunta do art. 6º da Lei 8.987/1995 com o disposto no artigo 17 da Lei 9.427/1996. O artigo 17[26] estabelece apenas uma regra procedimental para os casos em que a suspensão do fornecimento de energia ocorra quando o usuário inadimplente for um prestador de serviço público ou essencial à população. O conteúdo do artigo, portanto, confirma que a intenção da Lei 8.987 não poderia ser outra que não a permissão ao corte.

O interesse da coletividade trata-se, assim, da justificativa para a possibilidade de suspensão do fornecimento de energia por inadimplemento do usuário. É justamente pelo fato de que, quando um consumidor não paga suas contas, coloca em risco a manutenção da totalidade do sistema de distribuição, que é autorizada a suspensão de fornecimento.

Ainda, a Agência Nacional de Energia Elétrica, criada a partir da Lei 9.427/1996, editou a Resolução n. 45/2000, que regulamenta de forma minudente a relação entre concessionária e usuário, e dispõe em seu artigo 95, parágrafo único.[27]

Ora, se a Lei 9.427/1996 determina um procedimento a ser tomado antes de ocorrer a suspensão de fornecimento a usuário que preste serviço publicou essencial à população – qual seja, a notificação com antecedência de 15 dias por parte do concessionário e a adoção pelo o Poder Público que receber a comunicação, de adotar "as providências administrativas para preservar a população dos efeitos da suspensão do fornecimento de energia elétrica" – é porque expressamente reconheceu que esta é uma situação lícita.

Não faria sentido algum que este artigo comandasse a distribuidora a efetuar um determinado procedimento quando da suspensão de fornecimento a quem presta serviço público por falta de pagamento se esta medida fosse considerada ilícita. É unicamente porque o princípio da continuidade não impede a suspensão de fornecimento nesta situação que o artigo 17 da Lei 9.427 possui o conteúdo acima transcrito.

---

[26] Cujo teor está transcrito no acórdão ora em comento.

[27] "Art. 95. A concessionária é responsável pela prestação de serviço adequado a todos os consumidores, satisfazendo as condições de regularidade, generalidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, modicidade das tarifas e cortesia no atendimento, assim como prestando informações para a defesa de interesses individuais e coletivos. Parágrafo único. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a suspensão do fornecimento efetuada nos termos dos arts. 90 e 91 desta Resolução, tendo em vista a prevalência do interesse da coletividade."

Se o artigo 6°, § 3°, II, da Lei 8.987/95 impedisse a suspensão de fornecimento sempre que houvesse a afetação de uma repartição pública ou de um serviço público, o que ainda é defendido por alguns julgadores o artigo 17 da Lei 9.427 não teria qualquer utilidade, pois de nada adiantaria ordenar ao concessionário de serviços públicos que realizasse determinado procedimento quando da suspensão de fornecimento para determinado consumidor se esta suspensão não pudesse ser efetuada. A hipótese de incidência do artigo jamais ocorreria e a aplicação de sua conseqüência normativa jamais seria disparada.

Sistematicamente, o resultado ao qual se chega por meio desta interpretação é absurdo: teríamos duas leis ordinárias de igual hierarquia e a interpretação de dispositivo de uma delas faria com que dispositivo da segunda fosse totalmente inaplicável a qualquer situação no mundo dos fatos. Em outras palavras: lei ordinária anterior tornaria inútil lei ordinária posterior.

No entanto, as únicas conclusões cabíveis aqui seriam: (i) se conflito entre estes dispositivos houvesse, seria de se esperar justamente o contrário, ou seja, que a lei posterior alterasse a aplicação da anterior de igual hierarquia; ou (ii) inexiste conflito: ao utilizar como hipótese de incidência a suspensão de fornecimento a consumidor que presta serviço público essencial em razão da falta de pagamento, o artigo 17 está simplesmente esclarecendo que o princípio da continuidade dos serviços públicos consagrado no artigo 6° da Lei 8.987/95 não tem o condão de proibir a suspensão de fornecimento para entes públicos por falta de pagamento e delimitando seu campo de aplicação.

Em relação ao corte de energia à iluminação pública municipal, cita-se o voto do Ministro Francisco Falcão no RESP 658.502, julgado em 21/09/2004:

> "A hipótese dos autos configura adstrição a uma sinalagma obrigacional, donde o contratante só pode exigir a continuidade da prestação a cargo do contratado quando estiver cumprindo regularmente sua obrigação. Nesse contexto, impõe-se à concessionária de serviço público o fornecimento de energia elétrica, enquanto que o consumidor é obrigado ao pagamento de referida prestação.
> Em sendo assim, é dado à empresa fornecedora de energia elétrica suspender o serviço quando o consumidor deixa de cumprir a sua obrigação , qual seja, o pagamento pela prestação fornecida.
>
> Tal previsão já constava da Resolução n. 456/2000, da Agência Nacional de Energia Elétrica, onde restou estabelecida regulamentação sobre o fornecimento de energia elétrica." [28](grifou-se)

Por fim, outras importantes conclusões foram alcançadas pela ilustre Ministra Eliana Calmon, motivo pelo qual se transcreve trechos dos votos da eminente Relatora no RESP 525.500 e no RESP 337.965:

---

[28] Resp n. 658.502/RS, Voto - Vencedor do Ministro Francisco Falcão, DJ de 21/09/2004

"Como então aceitar-se a paralisação no cumprimento da obrigação por parte dos consumidores? Tal aceitação levaria à idéia de se ter como gratuito o serviço, o que não pode ser suportado por quem fez enormes investimentos e conta com uma receita compatível com o oferecimento dos serviços.

Admitir o inadimplemento por um período indeterminado e sem a possibilidade de suspensão do serviço é consentir com o enriquecimento sem causa de uma das partes, fomentando a inadimplência generalizada, o que compromete o equilíbrio financeiro da relação e a própria continuidade do serviço, com reflexos inclusive no princípio da modicidade. Sim, porque o custo do serviço será imensurável a partir do percentual de inadimplência, e os usuários que pagam em dia serão penalizados com possíveis aumentos de tarifa." [29] (grifou-se)

"2) a continuidade da atividade empresarial só será viável dentro de uma economia de livre mercado, se houver retorno nos investimentos econômicos;

3) se parte dos consumidores têm razão social para não pagar o consumo, este deverá ser suportado pelo contingente populacional que paga as suas contas, por via do aumento das tarifas, o que é profundamente injusto;

4) o inadimplemento por parte dos pobres e excluídos não pode ser solucionado pelos normais meios de cobrança, porque de nada vale executar quem não possui bens para garantir a execução; e

5) quando a inadimplência vem de empresa, pode-se ver a absurda hipótese dela incluir o valor das tarifas públicas como insumo, no preço do produto ou do serviço, recebendo-o dos adquirentes, sem repassar tais custos à concessionária.

Enfim, a conclusão a que se chega é a de que, sob o aspecto legal, inexiste nos arts. 22 e 42 do CDC impedimento à paralisação do serviço, se há inadimplência e está o consumidor avisado de que será interrompido o fornecimento.

Sob o aspecto da norma específica, estão as concessionárias autorizadas a suspender os serviços, quando não pagas as tarifas (art. 6º, § 3º, Lei 8.987/95); sob o aspecto ontológico, não se

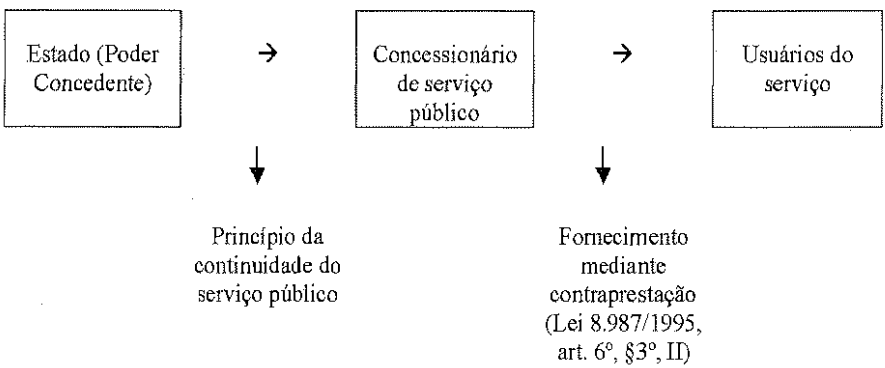
---

[29] RESP 525.500, Relatora: Min. Eliana Calmon; Recorrente: Companhia Energética de Alagoas. Recorrido: Antonio Monteiro da Silva e CIA LTDA; julgado em 16/12/03; publicado em 10/05/2004.

> conhece contrato de prestação de serviço, firmado com empresa pública, cujo não-pagamento seja irrelevante para o contratado; sob o ângulo da lógica capitalista, é impossível a manutenção de serviço gratuito por parte de grandes empresas que fazem altos investimentos. (...)"[30] (grifou-se)

O conceito clássico[31] do princípio da continuidade se encerra no dever de oferecimento, de modo constante, da possibilidade de fruição do serviço à generalidade dos usuários: ele quer proibir que o Estado, de uma hora para outra, decida simplesmente não mais prestar, a ninguém, os serviços públicos aos quais está obrigado pela Constituição e desmobilize todo o aparato destinado a tais atividades.

A única 'adequação' que se poderia fazer em tal princípio quando da aplicação a um serviço público que vem sendo prestado por meio de concessão pelo Poder Concedente a um ente privado é o de que tal princípio rege tão-somente a relação entre o concessionário e o Poder Concedente, para obrigar aquele a prestar o serviço pelo prazo do contrato de concessão, para que não possa simplesmente 'fechar as portas' e não mais oferecer o serviço antes do final do contrato. O princípio da Continuidade não interfere, de maneira alguma, na relação existente entre o concessionário e os usuários. O esquema abaixo pode parecer simples, mas a questão gerou e ainda gera confusões na jurisprudência, de modo que entendemos seja o caso de explicitar graficamente em que parte da cadeia de relações incide o princípio.



[30] STJ; RESP 337.965; Relatora: Min. Eliana Calmon; Julgamento: 02/09/2003; Publicação: DJ DATA:20/10/2003 PG:00244.

[31] O princípio da continuidade é decorrência da Escola do Serviço Público, capitaneada por Duguit, cujo principal objetivo era, por meio da consolidação do conceito de "serviço público", condicionar o exercício dos poderes estatais e vinculá-los, de modo irremediável, à execução de serviços públicos – impedindo que seus detentores deles abusassem e os desviassem para fins que não revertessem em proveito dos administrados. Veja-se, para explicação da dimensão histórica do conceito, DUGUIT, Leon. *Las Transformaciones Generales del Derecho*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., Capítulo II ("El Servicio Público").

O administrativista Hely Lopes Meirelles bem demonstra que a continuidade aplica-se na relação entre Poder Concedente e empresa detentora da concessão:

> "O princípio ou requisito da generalidade significa serviço para todos os usuários, indiscriminadamente; o da permanência ou continuidade impõe serviço constante, na área e período de sua prestação;
> (...)
> (...)
> Desatendendo a qualquer desses requisitos, o concessionário expõe-se às sanções regulamentares ou contratuais da concessão, por execução inadequada do serviço." [32]

Independentemente da discussão acerca da aplicabilidade (ou não) da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) na prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica[33], que é regido por leis de mesma hierarquia, específicas e posteriores (Lei 8.987/1995 e Lei 9.427/1996), a expressão "continuidade" contida no art. 22 daquele diploma legal tem a mesma interpretação do tão conhecido princípio,contido também na Lei 8.987/1995. Como já dizia Zelmo Denari ao comentar o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

> "Assim sendo, partindo do suposto de que todos os serviços públicos são essenciais, resta discorrer sobre a exigência legal da sua continuidade. A nosso aviso, essa exigência do art. 22 não pode ser subentendida: 'os serviços essenciais são devem ser contínuos' no sentido de que não podem deixar de ser ofertados a todos os usuários, vale dizer, prestados no interesse coletivo. Ao revés, quando estiverem em causa interesses individuais, de determinado usuário, a oferta de serviço pode sofrer solução de continuidade, se não forem observadas as normas administrativas que regem a espécie.

Tratando-se, por exemplo, de serviços prestados sob o regime de remuneração tarifária ou tributária, o inadimplemento pode determinar o corte do fornecimento do produto ou serviço. A gratuidade não se presume e o Poder Público não pode ser compelido a prestar serviços públicos ininterruptos se o usuário, em contrapartida, deixa de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento."[34]

---

[32] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2000. pág. 360. Grifamos.

[33] A Constituição Federal atual estabeleceu, no seu art. 175, parágrafo único, que na prestação de serviços públicos, lê específica disporá sobre os direitos do usuários (inciso II), entre outros. E com a edição da Lei 8.987/1995 foi atendida essa determinação constitucional, constando inúmeros dispositivos que dispõem sobre os direitos dos usuários. Como afirmou Hely Lopes Meirelles: "A atual Constituição consagrou expressamente a proteção a esses direitos em seu art. 175, parágrafo único, II, os quais foram contemplados no art. 7º da Lei 8.987/95." (pág. 361).

[34] DENARI, Zelmo. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. pág. 178. Grifamos.

E, clarificando definitivamente o conteúdo do princípio ora comentado, Giannini, na Itália, aponta que:

> "B) O princípio da continuidade da ação administrativa.(...) O princípio exprime-se todavia também nos preceitos legais e eventos não extraordinários, e já foi referido em contraposição ao agir da empresa privada: enquanto esta pode livremente interromper ou cessar a própria atividade, a organização pública, ao invés, e obrigada a desenvolver-se sempre, sem interrupção.[35]"

Eis, assim, a análise de pontos relevantes trazidos à baila pelas decisões recentes do STJ e que merecem toda a atenção pelos Tribunais Estaduais.

CONCLUSÃO

O que se pretendeu com o presente trabalho foi debater os caminhos da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do rio Grande do Sul e do Superior Tribunal de Justiça acerca da legalidade da suspensão do fornecimento de energia elétrica a usuários inadimplentes, especialmente àqueles que prestam serviço público ou essencial à população, bem como concluir que as melhores e mais justas decisões surgiram a partir da aplicação da legislação em consonância com a análise dos reflexos econômicos das decisões judiciais.

Quanto à análise econômica do Direito, vale finalizar com a constatação do economista R. H. Coase, inovadora, à sua época, e extremamente relevante ate hoje, de que as lides possuem natureza recíproca (*reciprocal nature*), ou seja, há sempre dois prismas pelos quais se pode analisar um caso concreto e antes de se decidir em favor de uma ou de outra parte, não se pode deixar de levar em consideração a decisão que trará o maior benefício econômico (ou a menor perda econômica) à sociedade (interesse público):

"II- The Reciprocal Nature of the Problem

The traditional approach has tended to obscure the nature of the choice that has to be made. The question is commonly thought of as one in which A inflicts harm on B and what has to be decided is: how should we restrain A? But this is wrong. We are dealing with a problem of a reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be avoid the harm to B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the more serious harm." [36]

---

[35] GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo.* 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1993. Págs. 33-4. No original: *"B) Il principio di continuità dell'azione amministrativa. (...) Il principio esprime tuttavia anche dei precetti legati a eventi non straordinari, ed à stato sottolineato in contraposizione all'agire dell'impresa privata: mentre questa può liberamente interrompere o cessare la propria attività, l'organizzazzione pubblica invece à tenuta a svolgerla sempre, senza interruzioni."*

[36] COASE, R. H. The Problem of Social Cost. Journal of Law an Economics.Vol. 3, p. 1-44, oct.1960, University of Chicago.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Serviço Público. 1ª ed. São Paulo: Dialética, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. 1ª ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, 2001,Malheiros, 12ª ed.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário, Reforma e Economia: a Visão dos Magistrados. Rio de Janeiro, julho de 2003, ISSN 1415-4765.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Parecer CONJUR/MME nº 111, de 26 de junho de 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jul. 1997, Seção 1, p. 14395-14399.

MATOS, Eduardo Lima. Suspensão de serviço público [Energia Elétrica] por falta de pagamento: não violação do CDC. Revista de Direito do Cosumidor, São Paulo, n. 5, p. 202 - 205, jan./mar.1993.

NAMBA, Edison Tetsuzo. A suspensão do serviço público pela concessionária em decorrência do não pagamento das contas pelo usuário. *In* Revista do Direito do Consumidor, n. 26. São Paulo, 2000, Revista dos Tribunais.

ÁVILA, Humberto Bergmann. A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de Proporcionalidade. Revista de Direito Administrativo n. 215. p.151-179.Rio de Janeiro, 1999, Livraria e Editora Renomar.

ÁVILA, HUMBERTO. Conteúdo, Limites e Intensidade dos Controles de Razoabilidade, de Proporcionalidade e de Excessividade das Leis. Revista de Direito Administrativo n. 236: 369-384.Rio de Janeiro, 2004.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. Journal of Law an Economics.Vol. 3, p. 1-44, oct.1960, University of Chicago.