

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.225 AMAZONAS**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : ABRADÉE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA  
**ADV.(A/S)** : DECIO FLAVIO GONCALVES TORRES FREIRE  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO AMAZONAS  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

**DECISÃO:**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL.  
AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA  
CAUTELAR. LEI ESTADUAL QUE  
IMPEDE A INSTALAÇÃO DE  
MEDIDORES EXTERNOS POR  
CONCESSIONÁRIAS E  
PERMISSIONÁRIAS DO SERVIÇO DE  
FORNECIMENTO DE ENERGIA  
ELÉTRICA.

1. Ação direta visando à (i) declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante da parte final do art. 1º da Lei nº 5.981/2022, do Estado do Amazonas, e (ii) interpretação conforme à Constituição dos arts. 2º, 3º e 4º, da mesma lei, que impedem a instalação de medidores externos por delegatários de energia elétrica.

2. Há verossimilhança na alegação de

usurpação de competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da CF/1988). O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que lei estadual ou municipal que interfere na relação contratual estabelecida entre concessionária e a União configura verdadeira invasão da competência privativa do ente federal. Precedentes.

3. Há, ainda, perigo na demora, na medida em que a prestação do serviço vem sendo afetada de forma negativa desde a entrada em vigor da lei. Com efeito, segundo cálculos trazidos pela autora, a ausência de medidores até o final do ano de 2022 importaria em prejuízo da ordem de R\$ 41.629.339,47 aos erários federal e estadual.

4. Medida cautelar deferida.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADDEE, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante da parte final do art. 1º da Lei nº 5.981/2022, do Estado do Amazonas, e a interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos arts. 2º, 3º e 4º, da mesma Lei nº 5.981/2022. Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação:

**Lei nº 5.981/2022 do Estado do Amazonas**

Art. 1.º Fica proibido as concessionárias e permissionárias do serviço de fornecimento de energia elétrica e água a realizar a instalação de medidores do Sistema de Medição Centralizada (SMC) ou Sistema Remoto Similar.

## ADI 7225 MC / AM

Art. 2.º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita os infratores a multa de 35 (trinta e cinco) salários-mínimos vigentes que será revertida ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

Art. 3.º Caberá ao Instituto de Defesa do Consumidor do Amazonas - PROCON/AM a fiscalização para o cumprimento das disposições e a aplicação de penalidade de multa prevista no artigo 2.º desta Lei, respeitando sempre o princípio do contraditório e ampla defesa no procedimento administrativo.

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

2. A requerente sustenta que o ato normativo, ao vedar a instalação de medidores de consumo mais modernos, teria usurpado a competência reservada à União para dispor sobre energia elétrica, em inobservância ao disposto nos artigos 21, inciso XII, alínea *b*, e 22, inciso IV, da Constituição.

3. De acordo com a petição inicial, a invalidade da lei impugnada também decorre de sua incompatibilidade com o disposto no artigo 175, *caput* e parágrafo único, inciso II, da Constituição de 1988, que veda os Estados-membros de criar deveres a serem observados por concessionárias e permissionárias de serviço público federal. Em acréscimo, a autora defende que o diploma questionado afetaria diretamente os custos de prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, de modo a interferir no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pelas concessionárias que atuam no setor, em suposta afronta aos artigos 37, inciso XXI, e 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição de 1988.

4. Nessa linha, defende que *“a ANEEL, em cuidadoso estudo e visando a recuperação de perdas de energia, bem como a eficiência da distribuidora, que, no limite, repercute positivamente na tarifa, ao legislar sobre a questão trazida, autorizou que as Distribuidoras de Energia Elétrica a instalassem o sistema de medição externa”* (fl. 21 da petição inicial).

## ADI 7225 MC / AM

5. Por fim, aponta a existência de vício formal de inconstitucionalidade, considerando que, durante a tramitação da proposição legislativa, a assinatura dos pareceres das comissões não ocorreu em reuniões pautadas, mas em momentos diferentes por cada um de seus membros, em desrespeito aos artigos 37, inciso I, alínea c, e 40-A do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

6. Postula, em liminar, a suspensão cautelar da Lei nº 5.981/2022 do Estado do Amazonas para o setor de energia elétrica, com efeitos retroativos (art. 11, §1º, parte final, Lei nº 9.868/1999). Em sede definitiva, requer a declaração de inconstitucionalidade, com eficácia *ex tunc*, da expressão “energia elétrica” constante do art. 1º, assim como a “interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, dos arts. 2º, 3º e 4º, da mesma Lei nº 5.981/2022, reconhecendo a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado do Amazonas”.

7. Em informações, o Governador do Estado do Amazonas defendeu a ausência dos requisitos para concessão da medida cautelar. Afirmou que: (i) não há vício formal, na medida em que há competência concorrente do Estado do Amazonas para legislar acerca da defesa do consumidor; (ii) “*não há qualquer impacto no reequilíbrio financeiro contratual, tendo em vista que já existia um sistema medidor anterior que permitia o devido acompanhamento*”; (iii) os dispositivos do Regimento Interno na Casa Legislativa local tidos por violados tratam de questões *interna corporis*, não passíveis de impugnação na via do controle concentrado.

8. A Assembleia Legislativa, ao também afirmar que não estão presentes os requisitos para deferimento da cautelar, alegou que: (i) há competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo; (ii) as controvérsias relativas ao Regimento Interno não são passíveis de abordagem em ADI, por se tratar de questões *interna corporis*; (iii) “*não há violação direta ao art. 37, inciso XXI e art. 175, caput e parágrafo único, da CF/88*”. Segundo o órgão legislativo, “*os argumentos relativos à análise da violação à eficiência e adequação do serviço público de distribuição energia elétrica, bem como do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão,*

## ADI 7225 MC / AM

*exigem análise da Lei Federal nº 9.427/96, bem como de Resoluções da ANEEL”.*

9. A Advocacia-Geral da União se manifestou em parecer assim ementado:

“Constitucional. Lei nº 5.981/2022 do Estado do Amazonas, que proíbe as “empresas concessionárias e permissionárias do serviço de energia elétrica e água a realizar a instalação de medidores do Sistema de Medição Centralizada (SMC) ou Sistema Remoto Similar”. Pedido de declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica” constante da parte final do artigo 1º, bem como de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, dos artigos 2º, 3º e 4º da referida norma. Mérito. Competência da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica, bem como para legislar sobre a matéria (artigos 21, inciso XII, alínea “b”; 22, inciso IV; e 175 da Constituição Federal). As disposições questionadas estabelecem vedação às concessionárias de energia elétrica, imiscuindo-se no domínio normativo reservado ao ente central. A Resolução Normativa nº 1.000/2021 da ANEEL permite a troca de medidores pelas distribuidoras de energia, desde que os custos de instalação não sejam atribuídos aos consumidores. Presença dos requisitos do *fumus boni iurise* do *periculum in mora*. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela concessão da medida cautelar pleiteada pela requerente”.

10. A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pela conversão da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e, desde logo, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica e” constante do art. 1º da Lei 5.981/2022 do Estado do Amazonas, sob o fundamento, em essência, de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica.

11. **É o breve relatório. Passo a decidir.**

## ADI 7225 MC / AM

12. Primeiramente, destaco que esta Corte já reconheceu a legitimidade da associação requerente para impugnar ato normativo que interfere nos contratos estabelecidos entre a União e as concessionárias de energia elétrica (ADI 5.960, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 22.09.2020; ADI 3.798, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, j. em 14.12.2021; ADI 4.914, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 21.12.2020).

13. Na hipótese, estão presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, tendo em vista que há verossimilhança das alegações e perigo na demora. Assim, em juízo de cognição sumária, a aplicação da norma impugnada ao setor de energia elétrica deve ser imediatamente suspensa.

14. Primeiramente, é plausível a alegação de usurpação de competência da União para legislar sobre energia, como estabelece o art. 22, IV, da Constituição Federal, tendo em vista que o ato normativo estadual proíbe as concessionárias de energia elétrica de realizar a instalação de medidores do Sistema de Medição Centralizada (SMC) ou Sistema Remoto Similar. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que lei estadual ou municipal que interfere na relação contratual estabelecida entre concessionária e a União configura verdadeira invasão da competência privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica. Confirmam-se os seguintes precedentes:

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

DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee possui legitimidade ativa para questionar a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná. Precedentes. II – **Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem vedações à empresa concessionária de fornecimento de energia elétrica, relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para a sua reativação, interferem na relação contratual estabelecida entre essa concessionária e a União, constituindo verdadeira invasão da competência privativa do ente federal, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre energia elétrica.** Precedentes. III - ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei 15.008/2006, do Estado do Paraná”.

(ADI 5.960, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 22.09.2020) - grifos acrescidos.

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ARTS. 1º A 4º DA LEI N. 7.015/2015 DE JARAGUÁ DO SUL/SC. RESTRIÇÕES A LIGAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EXPLORAR E LEGISLAR SOBRE ENERGIA ELÉTRICA. ARGUIÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. 1. Há legitimidade ativa das entidades de classe de âmbito nacional para o ajuizamento de ação de controle abstrato em caso de se comprovar nexos entre os objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. 2. Este Supremo Tribunal admite o aditamento da inicial nas ações de controle concentrado quando se tratar de impugnação de eventual norma revogada pela norma questionada em ação pendente de julgamento. Precedentes. 3. **Ao se estabelecer condicionantes para o fornecimento de energia elétrica a pretexto de regular o desenvolvimento urbano do município, o regulador**

**municipal exorbitou de sua competência: usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre o serviço de energia elétrica. Precedentes.** 4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões referentes ao fornecimento de “energia elétrica” e “Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A – CELESC”, constantes do parágrafo único e caput do art. 1º, caput do art. 2º, caput do art. 3º e caput do art. 4º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC. Ausente efeito repristinatório por permanecer em vigor o art. 6º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC, pelo qual se prevê a revogação expressa da lei anterior, na qual regulada parte da matéria debatida nos autos”.

(ADPF 452, Relª. Minª. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 27.04.2020)

“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. 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



## ADI 7225 MC / AM

significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago (“que estejam causando transtornos ou impedimentos”) para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.

(ADI 4.925, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. em 12.02.2015) - grifos acrescentados.

15. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. No que importa ao caso em análise, apenas a partir do estabelecimento de um tratamento jurídico uniforme é possível a prestação do serviço de energia elétrica com qualidade e eficiência. Não por outro motivo, a Constituição de 1988 reservou à União a atribuição de legislar sobre energia, bem como para explorar os serviços e instalações de energia elétrica.

16. No exercício de sua competência privativa, a União editou a Lei nº 9.427/1996 que, entre outras providências, institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica. De acordo com o art. 2º da referida lei federal, a ANEEL *“tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”*. Para dar cumprimento a tal finalidade, a Lei nº 9.427/1996 conferiu poderes normativos à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, conforme se depreende dos incisos I e XIX do seu artigo 3º, abaixo transcritos:

Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL:

I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal

## ADI 7225 MC / AM

para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, **expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995;**

(...) XIX - **regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação.** (negrito acrescentado).

17. Nesse contexto, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 1.000, de 07 de dezembro de 2021, que permite à distribuidora de energia elétrica inserir sistema de medição externa, desde que arque com os custos de instalação. Eis a redação dos dispositivos relevantes para a solução da controvérsia:

Art. 235. Os equipamentos de medição devem ser instalados no ponto de conexão.

Parágrafo único. A instalação dos equipamentos de medição em local diverso do ponto de conexão pode ser realizada nas seguintes situações:

I - quando a distribuidora optar por instalar medição externa;  
(...)

Art. 242. A distribuidora pode instalar sistema de medição externa, a seu critério, sendo responsável pelos custos de instalação.

Art. 243. Quando instalar medição externa, a distribuidora deve assegurar meio que permita ao consumidor acompanhar a leitura do medidor a qualquer tempo.

18. Dessa forma, ao vedar as empresas fornecedoras de energia elétrica de instalarem medidores do Sistema de Medição Centralizada ou Sistema Remoto Similar (art. 1º), determinando, ainda, que o descumprimento do disposto na aludida norma sujeitará os infratores a multa (art. 2º), não há dúvida de que a lei estadual invadiu a competência constitucional da União para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV, CF).

## ADI 7225 MC / AM

19. Além disso, há nítido perigo na demora, na medida em que, conforme consignado pela entidade, desde a entrada em vigor da lei a prestação do serviço vem sendo afetada de forma negativa. Com efeito, segundo cálculos trazidos pela autora, a ausência do medidor até o final do ano de 2022 importaria em prejuízo da ordem de R\$ 41.629.339,47 aos erários federal e estadual, em decorrência das perdas de energia por desvios.

20. Diante de todo o exposto, entendo presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário (art. 21, V, do RI/STF), para (i) suspender, até o julgamento definitivo da presente ação direta, a expressão “energia elétrica” constante da parte final do art. 1º da Lei nº 5.981/2022, do Estado do Amazonas; e (ii) interpretar os arts. 2º, 3º e 4º, da Lei nº 5.981/2022 em conformidade com a Constituição para, sem redução de texto, excluir sua aplicação ao setor de energia elétrica do Estado do Amazonas.

Publique-se.

Brasília, 28 de setembro de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator