

**ESTADO EM JUÍZO**

**EXMO. SR. DR. JUIZ DA 11ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO – RJ**

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Dom Manoel n.º 25, neste ato representado pelo Procurador-Geral do Estado, com fundamento na Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), artigo 5, XXXII e art. 170, V, da Constituição Federal, vêm, por seus procuradores que a presente subscrevem, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com pedido de liminar *inaudita altera parte* em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL**, situada em SGAN 603, MÓDULO J, Brasília, DF, CEP 70830-030, sob o CNPJ n.º 02.270.669/0001-29 e da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir:

**I. DOS FATOS**

1. A presente Ação Civil Pública tem por objeto a defesa dos interesses difusos e individuais homogêneos de grande parte da população do Estado do Rio de Janeiro, cujos direitos vêm sendo lesados por recentes atos normativos expedidos pela ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, conforme se depreende do Ofício n.º elaborado pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo, Dr. Wagner Victor, em conjunto com o Secretário de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão, Dr. Sérgio Zveiter.

2. De fato, através das Resoluções n.ºs. 485/02 e 694/03, a autarquia Ré buscou estabelecer novos critérios de enquadramento das unidades consumidoras na denominada “Subclasse Residencial Baixa Renda”, conforme prevê a Lei n.º 10.438, de 26 de abril de 2002, que disciplina a tarifa social de energia, tendo por escopo possibilitar às camadas menos favorecidas da população o efetivo acesso ao fornecimento de energia elétrica em suas moradias, reduzindo as tarifas cobradas.

3. Ocorre que, fugindo à sua almejada finalidade, a normatização adotada acaba, surpreendentemente, por suprimir o benefício da tarifa social para cerca de 5 (cinco) milhões de famílias brasileiras, que sofrerão um acréscimo de até 65% (sessenta e cinco por cento) em suas contas de luz.

4. A citada Lei n.º 10.438/02, dentre outras disposições, estabeleceu em seu artigo 1º os novos critérios a serem seguidos pela agência reguladora para a classificação das unidades consumidoras na “Subclasse Residencial Baixa Renda”, revogando os requisitos anteriores à edição da Lei, os quais eram definidos pelas próprias concessionárias de distribuição, permitindo-lhes a observância das realidades locais e das desigualdades regionais existentes no país.

5. Em que pese a dificuldade de se estabelecer critério para a fruição de determinado benefício, de modo uniforme, em todo o país, a Lei n.º 10.438/03, em seu § 1.º, art. 1.º, inicialmente considerou como integrante da

“Subclasse Residencial Baixa Renda” aquele consumidor que *“atendido por circuito monofásico, tenha consumo mensal inferior a 80 kWh/mês ou cujo consumo situe-se entre 80 e 220 kWh/mês, neste caso desde que observe o máximo regional compreendido na faixa e não seja excluído da subclasse por outros critérios de enquadramento a serem definidos pela Aneel.”*

6. O § 5º do artigo 1º da Lei n.º 10.438/02 asseverou que, caso a ANEEL não disciplinasse, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **as condições para o enquadramento dos consumidores nas faixas de consumo mensal entre 80 e 220 kWh/mês**, a estes seria também estendido o critério baseado exclusivamente no consumo mensal, dispondo o § 6º do mesmo artigo que estaria assegurada a manutenção do enquadramento eventualmente existente enquanto não editada a regulamentação.

7. Em seguida à edição da lei, foi publicada pela ANEEL a Resolução n.º 246, de 30 de abril de 2002, que apesar de não ter regulamentado os critérios para enquadramento dos consumidores com faixa de consumo entre 80 e 220 kWh, postergou tal definição para ser tomada mediante audiência pública, mantendo até então os critérios estabelecidos por cada uma das concessionárias, sem que se tenha notícia do resultado da referida audiência.

8. Em 15 de agosto de 2002, a União editou o Decreto n.º 4.336, o qual, em seu artigo 4º, impôs à ANEEL a regulamentação do § 1º do art. 1º da Lei n.º 10.438/02 deveria observar os mesmos critérios sócio-econômicos estabelecidos no art. 3º do Decreto n.º 4.102, de 24 de Janeiro de 2002, que instituiu o programa “Auxílio-Gás”, destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda.

9. Nesta linha, a ANEEL finalmente acabou por editar a Resolução n.º 485, de 29 de Agosto de 2002, que, atendendo ao disposto no Decreto n.º 4.336/02, estabeleceu diretrizes para classificação da unidade residencial, cujo consumo mensal esteja entre 80 e 220 kWh/mês, na “Subclasse Residencial Baixa Renda”, havendo o art. 2º da Resolução assim previsto, *in verbis* :

“Art. 2º - Deverá ser classificada na Subclasse Residencial Baixa Renda, sem prejuízo do que determina a Resolução n.º 246 de 2002, a unidade consumidora que tenha consumo mensal entre 80 e 220 kWh, calculado com base na média móvel dos últimos 12 (doze) meses e que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos, com base no Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que instituiu o Programa Auxílio Gás.

I – o responsável pela unidade consumidora que satisfaça a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

a) seja inscrito no Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto

n.º 3.877, de 24 de julho de 2001; ou

b) seja beneficiário dos programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”, ou esteja cadastrado como potencial beneficiário destes programas.

II – a família do responsável pela unidade consumidora possua renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal, a ser comprovado quando do atendimento de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º - Para fazer jus ao benefício da tarifa social da Subclasse Residencial Baixa Renda, o responsável pela unidade consumidora deverá comprovar junto à concessionária ou permissionária o atendimento de uma das condições de que trata o inciso I deste artigo”.

10. Posteriormente, a ANEEL acabou por estabelecer novas condições para a fruição do benefício pelos consumidores, prorrogando, até 29 de fevereiro de 2004, o prazo para a comprovação dos novos requisitos, conforme redação ao art. 4º da Resolução n.º 485/02 pela Resolução n.º 694, de 24 de Dezembro de 2003, *in verbis*:

“Art. 4º - As concessionárias ou permissionárias de distribuição de energia deverão encaminhar correspondência a todos os consumidores integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, com consumo médio mensal entre 80 kWh e 220 kWh nos últimos 12 (doze) meses, contendo as seguintes informações:

I – o desconto aplicado na fatura de energia elétrica, para consumo mensal entre 80 kWh e 220 kWh é derivado de subvenção econômica concedida pela concessionária e/ou Governo Federal;

II – continuarão a ser aplicados os atuais descontos nas faturas com leitura realizada até 29 de fevereiro de 2004, referentes às unidades consumidoras com média de consumo mensal nos doze meses anteriores, entre 80 e 220 kWh;

III – os descontos continuarão a ser concedidos, nas faturas com leitura realizada após 29 de fevereiro de 2004, a unidades consumidoras cuja renda familiar per capita as tornem aptas a serem beneficiárias das ações de transferência de renda do Governo Federal;

**IV – as unidades consumidoras aptas a receberem os descontos são aquelas cuja renda familiar per capita (renda total da família dividida pelo número**

de membros) não ultrapasse o valor de R\$ 100,00 (cem reais), conforme a Medida Provisória n.º 132, de 20 de Outubro de 2003;

V – Para continuar a receber os descontos, o responsável pela unidade consumidora deverá comprovar, portanto, a condição de beneficiário do Programa Bolsa Família, atualmente caracterizada pela informação do Número de Identificação Social – NIS, fornecido pelo órgão federal responsável pelo cadastramento;

VI – o responsável por unidade consumidora que se considerar habilitado a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de vencimento da fatura, para assinar e devolver pelo correio, com porte pago pela concessionária ou permissionária, a declaração de atendimento aos critérios do Programa, conforme o Anexo dessa Resolução, para continuar a ter direito, provisoriamente, à aplicação da tarifa residencial baixa renda; e

VII – até 31 de julho de 2004, o consumidor que assinar a referida declaração deverá comprovar, junto à concessionária ou permissionária, a inscrição no Programa Bolsa Família do Governo Federal, caso contrário, a partir da fatura com leitura realizada após essa data, perderá o direito ao benefício da tarifa residencial baixa renda.

Parágrafo único – A correspondência de que trata o caput deste artigo deverá ser enviada juntamente com as faturas emitidas a partir de 15 de janeiro de 2004”.

11. Ora, os novos requisitos estabelecidos pela agência reguladora do setor elétrico acabam, na prática, inviabilizando a obtenção do benefício pela grande maioria dos consumidores que, ainda hoje, são contemplados pela cobrança de tarifas diferenciadas, incidindo, portanto, em evidente desvio de finalidade e violando os direitos da população de menor renda.

12. Em consequência, é mister que o Poder Judiciário venha a assegurar a tais consumidores a aplicação de critérios razoáveis e que atinjam, de fato, o objetivo da Lei n.º 10.438/02, evitando que suas normas caiam no vazio por força da equivocada e inconstitucional regulamentação editada pelo Poder Executivo federal e chancelada, subservientemente, pela ANEEL.

13. É o que será demonstrado a seguir.

## II. DO DIREITO

### Legitimidade ativa *ad causam* e interesse da agir por parte do Estado do Rio de Janeiro

14. Dispõe o art. 2º da Lei n.º 7.347/85 que cabe a propositura da ação civil pública para defesa de quaisquer interesses difusos e coletivos, acrescentando o art. 5º que, além do Ministério Público, detêm os Estados legitimidade para a defesa em juízo de tais interesses. De idêntico teor é a regra do art. 82, II, do Código de Defesa do Consumidor, que considera legitimados os entes estaduais da Federação para a propositura de medidas judiciais visando a defesa de direitos dos consumidores.

15. Conforme restará provado ao longo desta petição inicial, tem o Estado do Rio de Janeiro, além de legitimidade ativa *ad causam*, evidente interesse de agir para o ajuizamento da presente ação civil pública, na medida em que os atos normativos editados pelo Governo Federal e pela ANEEL são inconstitucionais e afrontam, inegavelmente, os direitos dos consumidores em todo o âmbito estadual.

16. Não bastasse, considerando-se que os valores que deixarão de ser descontados de cada uma das faturas de consumo de energia elétrica enviadas aos usuários do serviço não justificam o ingresso em juízo individualmente, a adoção de um procedimento de tutela coletiva é imperiosa, a fim de assegurar o acesso à justiça e evitar o dano causado pela inconstitucional regulamentação da tarifa social.

17. Neste sentido, esclarece o Prof. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro:

“Difícilmente todas as pessoas individualmente lesadas em decorrência de uma situação de fato comum, que caracterizasse direitos individuais homogêneos, tal como previsto no Código do Consumidor, buscariam individualmente a reparação, destacando-se a possível presença de um dos seguintes motivos: a) falta de informação de seus direitos e de como reclamá-los; b) não compensaria fazê-lo seja porque a reparação é de pequena monta, seja pelos encargos financeiros que o processo acarretaria; c) pelo temor de perder a causa com as consequências daí advindas – pagamento de custas e honorários – em decorrência do poder do adversário, em regra representado pelo melhor advogado da região.

A proteção dos direitos individuais homogêneos através da ação civil pública foi um importante passo para garantir o princípio da acessibilidade especificamente no plano do direito individual, permitindo a defesa coletiva de um grande número de pessoas lesadas (que possivelmente não

procurariam a justiça) e assegurando um adequado desempenho processual, de sorte a manter o equilíbrio material – igualdade de armas entre as partes” (CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública – Uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 117-(118).

18. Frise-se, outrossim, que a própria ANEEL reconheceu a necessidade de **ampla divulgação** dos novos requisitos exigidos, mediante o envio, por escrito, de informações a todos os consumidores residenciais cujo consumo mensal dos últimos 12 (doze) meses estivesse incluído no limite de 220 kWh, conforme art. 4º da Resolução n.º 485/02.

19. Todavia, não foi o que se viu, pois nenhuma campanha de esclarecimento veio a ser promovida em veículos de comunicação de massa, descumprindo-se, portanto, o dever de publicidade imposto pelo art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

20. *Data venia*, em virtude do impacto que a nova sistemática de enquadramento na tarifa social acarretará para um considerável número de consumidores, era imperativo que fossem promovidos os esclarecimentos necessários à informação da população, em especial daqueles consumidores oriundos de classes sociais menos favorecidas, muitos deles analfabetos, o que, repita-se, não ocorreu.

21. Ademais, nos termos do art. 23, X, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

22. Ora, é evidente que a propositura de ação civil pública, visando assegurar aos consumidores de menor poder aquisitivo os benefícios da denominada tarifa social de energia, insere-se dentre as medidas de que dispõe o Estado do Rio de Janeiro para promover a integração social dos desfavorecidos e combater a pobreza, no exercício de suas competências constitucionais.

23. Assim, resta demonstrada a legitimidade ativa *ad causam* e o interesse de agir.

#### Inconstitucionalidade da regulamentação da tarifa social

24. Como se observou, tanto o Decreto n.º 4.336/02 quanto a Resolução n.º 694/03, alterando os requisitos para o gozo do benefício tarifário, estipularam critério segundo o qual somente farão jus à cobrança da tarifa social as famílias que possuam renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

25. Assim, além de estabelecerem parâmetro **uniforme para todo o país**, desconsiderando de forma categórica as profundas desigualdades regionais verificadas no Brasil, a normatização em questão adotou valor

evidentemente irrisório, que exclui, na prática, grande contingente de pessoas de baixíssima renda dos benefícios supostamente outorgados pela Lei n.º 10.438/02.

26. Ora, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 7º, IV, que cabe à lei federal fixar o salário mínimo, de modo a atender as necessidades vitais básicas da família com moradia, educação, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência.

27. É fato público e notório, entretanto, que o salário mínimo, fixado atualmente pela Lei n.º 10.699/03 em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), é incapaz de suprir as mínimas necessidades de um ser humano, existindo inclusive pronunciamentos do E. Supremo Tribunal Federal nesse sentido, *in verbis*:

“ADI 1458 MC / DF - DISTRITO FEDERAL”.  
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator (a): Min. CELSO DE MELLO  
Julgamento: 23/05/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
Publicação: DJ DATA-20-09-96 PP-34531 EMENT VOL-01842-01 PP-00128

EMENTA: DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. SALÁRIO MÍNIMO - SATISFAÇÃO DAS

NECESSIDADES VITAIS BÁSICAS - GARANTIA DE PRESERVAÇÃO DE SEU PODER AQUISITIVO. - A cláusula constitucional inscrita no art. 7º, IV, da Carta Política - para além da proclamação da garantia social do salário mínimo - consubstancia verdadeira imposição legiferante, que, dirigida ao Poder Público, tem por finalidade vinculá-lo à efetivação de uma prestação positiva destinada (a) a satisfazer as necessidades essenciais do trabalhador e de sua família e (b) a preservar, mediante reajustes periódicos, o valor intrínseco dessa remuneração básica, conservando-lhe o poder aquisitivo. - O legislador constituinte brasileiro delineou, no preceito consubstanciado no art. 7º, IV, da Carta Política, um nítido programa social destinado a ser desenvolvido pelo Estado, mediante atividade legislativa vinculada. Ao dever de legislar imposto ao Poder Público - e de legislar com estrita observância dos parâmetros constitucionais de índole jurídico-social e de caráter econômico-financeiro (CF, art. 7º, IV) -, corresponde o direito público subjetivo do trabalhador a uma legislação que lhe assegure, efetivamente, as necessidades vitais básicas individuais e familiares e que lhe garanta a revisão periódica do valor salarial mínimo, em ordem a preservar, em caráter permanente, o poder aquisitivo desse piso remuneratório. SALÁRIO MÍNIMO - VALOR INSUFICIENTE - SITUAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL. - A insuficiência do valor correspondente ao salário mínimo, definido em importância que se revele incapaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e dos membros de sua família, configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da Constituição da República, pois o legislador, em tal hipótese, longe de atuar como o sujeito concretizante do postulado constitucional que garante à classe trabalhadora um piso geral de remuneração (CF, art. 7º, IV), estará realizando, de modo imperfeito, o programa social assumido pelo Estado na ordem jurídica. - A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento

revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. - As situações configuradoras de omissão inconstitucional - ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário - refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário. INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO - DESCABIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de proclamar incabível a medida liminar nos casos de ação direta de inconstitucionalidade por omissão (RTJ 133/569, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADIn 267-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), eis que não se pode pretender que mero provimento cautelar antecipe efeitos positivos inalcançáveis pela própria decisão final emanada do STF. - A procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, importando em reconhecimento judicial do estado de inércia do Poder Público, confere ao Supremo Tribunal Federal, unicamente, o poder de cientificar o legislador inadimplente, para que este adote as medidas necessárias à concretização do texto constitucional. - Não assiste ao Supremo Tribunal Federal, contudo, em face dos próprios limites fixados pela Carta Política em tema de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º), a prerrogativa de expedir provimentos normativos com o objetivo de suprir a inatividade do órgão legislativo inadimplente” (grifos da transcrição).

28. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei estadual n.º 4.274, de 05 de fevereiro de 2004, estabeleceu pisos salariais entre R\$ 290,00 (duzentos e noventa reais) e R\$ 349,00 (trezentos e quarenta e nove reais), para diferentes categorias profissionais, minorando, ao menos em parte, as dificuldades enfrentadas pela população.

29. Ora, ainda que se entenda razoável o estabelecimento de

critérios uniformes, em todo o território nacional, para que consumidores de baixa renda se beneficiem da tarifa reduzida de energia elétrica, é evidente que a estipulação da ínfima quantia de R\$ 100,00 (cem reais) *per capita* para que o direito ao benefício seja reconhecido viola o princípio da dignidade da pessoa humana e, por igual, afronta a norma do art. 7º, IV, da Carta Magna.

30. Com efeito, embora seja vedada a vinculação do salário mínimo nacional para quaisquer fins, nos termos do art. 7º, IV, da CF, o valor que lhe é atribuído pela lei federal tem o condão, ao menos, de estabelecer um limite mínimo que deve ser observado pela Administração, abaixo do qual não pode o Governo Federal fixar parâmetros que irão autorizar a percepção de qualquer espécie de benefício.

31. Em verdade, os requisitos impostos levarão à exclusão de praticamente todas as unidades consumidoras do benefício da tarifa social, provocando verdadeiro colapso social e contribuindo para aumentar as desigualdades sociais no país e prejudicando famílias que sequer poderiam ser consideradas como de “baixa renda”, por viverem em estado próximo à miséria mais absoluta.

32. Imagine-se, exemplificativamente, alguns casos hipotéticos de famílias comuns dentro da realidade brasileira, que, apesar de estarem praticamente abaixo da linha de pobreza, não fariam jus ao benefício da tarifa social, tais como famílias constituídas por:

(i) marido e mulher, sem filhos, onde somente o marido trabalhe com rendimento mensal de um salário mínimo - estaria esta unidade familiar excluída do benefício já que a renda per capita é superior a R\$ 100,00 (cem reais);

(ii) marido e mulher, com dois filhos menores, onde ambos trabalhem com rendimento mensal de um salário mínimo - estaria esta unidade familiar excluída do benefício já que a renda per capita familiar é superior a R\$ 100,00 (cem reais);

(iii) marido e mulher, com três filhos, onde somente o marido trabalhe com rendimento mensal de 2 (dois) salários mínimos - estaria esta unidade familiar excluída do benefício, já que a renda per capita é superior a R\$ 100,00 (cem reais);

33. Se as situações acima descritas estão à margem do benefício social, então quem poderia estar sob seu amparo? O decreto e a resolução ora questionados ferem, assim, e de uma só vez, o art. 7º, IV, da CF e o princípio da dignidade da pessoa humana, pois se estará cerceando o acesso à luz elétrica a milhões de brasileiros (na medida em que haverá abusivo acréscimo tarifário), conduzindo-os a virem em condições iguais as do século XIX.

34. Não bastasse, o critério adotado pela ANEEL e pela União Federal viola os princípios da razoabilidade e da transparência, pois acaba por tornar absolutamente ineficaz a previsão legal da tarifa social de energia, já que impede os seus destinatários de usufruírem, de fato, do benefício concedido pela Lei n.º 10.438/02 e incorre, deste modo, em flagrante desvio de finalidade.

35. Com efeito, tanto o decreto quanto a resolução da ANEEL estabelecem critério de fruição que não se presta ao fim a que se destina. A se respeitar o limite de R\$ 100,00 (cem reais) estabelecido pela normativa federal, nenhum consumidor terá a possibilidade de pleitear seu enquadramento dentre os agraciados pela tarifa social, pois não há dúvida que uma família que viva com tão poucos recursos sequer tem acesso a bens de consumo que utilizem energia elétrica para funcionamento.

36. Assim, a norma regulamentar federal pretende, na verdade, que as famílias miseráveis possam, exclusivamente, colocar uma singela lâmpada de baixa voltagem em suas “moradias”, uma vez que quem tenta assegurar sua subsistência mensal com menos de cem reais ao mês não pode se dar ao luxo, sequer, de pagar a conta de energia consumida por uma geladeira, a qual, aliás, também não poderia ser comprada com salário tão ínfimo.

37. Portanto, para que a Lei n.º 10.483/02 alcance, na prática, os destinatários de suas normas, é preciso que o critério sócio-econômico para a obtenção do benefício observe, ao menos, o limite mínimo estabelecido pela lei do salário-mínimo ou, então, seja desde logo afastado, reconhecendo-se como critério suficiente para verificação do estado de necessidade de determinada família tão somente o quantitativo mensal de seu consumo de energia elétrica.

38. Veja-se que a resolução já havia limitado o recebimento do benefício às residências abastecidas exclusivamente por **ligações monofásicas**, o que por si só, já seria requisito suficiente para afastar a possibilidade de vir a tarifa diferenciada a ser usufruída por cidadãos que não se enquadrem nas classes de baixa renda, eis que apenas as residências muito humildes dispõem, hoje em dia, do sistema monofásico, o qual somente consegue suportar pouco mais que um chuveiro elétrico ligado.

39. Desta forma, será possível que um contingente significativo de famílias muito pobres, mas cuja renda seja superior a R\$ 100 (cem reais), acabe por perder o benefício, diante da infelicidade de serem moradoras de regiões mais desenvolvidas, em que o custo de vida é mais alto, embora também o salário possa ser maior do que aquele pago a moradores de regiões menos desenvolvidas, nas quais o custo de vida é menor. É exatamente o que irá ocorrer no Estado do Rio de Janeiro, em razão da observância dos pisos salariais estabelecidos pela legislação estadual.

40. Vale frisar que a questão já vem sendo debatida amplamente pela mídia nacional, em diversas matérias jornalísticas que apontam para um total de 5 (cinco) milhões de pessoas prejudicadas pela nova regulamentação, justamente dentre os integrantes da faixa de consumo entre 80 e 220 kWh (docs. anexos).

41. Assim, se impõe reconhecer que o critério amparado unicamente na renda *per capita* familiar, como requisito para enquadramento na tarifa social de baixa renda, gera distorções abusivas, não se presta ao fim a que se destina, contribui para o aumento da desigualdade social, fere o princípio do mínimo existencial e é, portanto, inadequado, maculando de forma flagrante a proporcionalidade e a razoabilidade que se espera dos atos do Poder Público.

42. Em linhas gerais, o princípio da proporcionalidade pode ser entendido como instrumento eficaz para se avaliar a compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, sendo somente permitida a limitação de algum direito individual, quando, e se, verificadas essas condições, como esclarece a melhor doutrina:

“A atuação do Estado na produção de normas jurídicas normalmente far-se-á diante de certas circunstâncias concretas; será destinada à realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de determinados meios. Desse modo, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e os meios. Além disso, há de se tomar em conta, também, os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade; em última análise a justiça. A razoabilidade é precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos.” (Humberto Quirga Lavié, *Derecho Constitucional*, 1984, *apud* Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2ª ed., Ed. Saraiva, p. 206)

43. A primeira verificação que deve ser feita no que diz respeito a norma é quanto a chamada razoabilidade interna, isto é, deve ser aferido se a mesma possui uma existência racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Todavia, a simples razoabilidade interna não é suficiente para se afirmar a constitucionalidade da norma, é preciso verificar sua razoabilidade externa, isto é, sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo Texto Constitucional. Se a lei contrariar valores expressos ou implícitos do Texto Constitucional, não será legítima nem razoável à luz da Constituição, ainda que o seja internamente,

44. De modo a comprovar, em definitivo, a inconstitucionalidade dos critérios estabelecidos pela ANEEL e pelo Governo Federal, pode-se voltar à lição de Luís Roberto Barroso acerca da tríplice caracterização do princípio da proporcionalidade, que se desdobra em três subprincípios, *in verbis*:

“(a) **da adequação**, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) **da necessidade ou exigibilidade**, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para o atingimento dos fins visados e; (c) **da proporcionalidade em sentido estrito**, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera do cidadão”. (*op. e loc. cit.*)

45. Analisando concretamente a situação, deve-se atentar para a finalidade das normas editadas pela Presidência da República e pela ANEEL. Nos termos em que editados o decreto e a resolução, salta aos olhos que o objetivo de ambos os atos normativos foi, sem dúvida alguma, limitar a percepção do benefício da tarifa de baixa renda por parte daquelas pessoas que efetivamente são carentes de recursos, excluindo aqueles que, apesar do baixo consumo, têm condições econômicas de arcar com a tarifa normal.

46. Poder-se-ia supor que, em tese, o requisito sócio-econômico criado buscasse coibir que pessoas proprietárias de residências de verancio ou com pouca utilização, cuja média de consumo seria igualmente baixa, acabassem por usufruir do benefício. Todavia, *data maxima venia*, isso dificilmente ocorreria, ainda que inexistisse o critério sócio-econômico estabelecido.

47. Isto porque, repita-se, a resolução somente permite a utilização da tarifa social por aquelas residências supridas por ligações monofásicas, isto é, que comportam pequenas cargas de energia, incompatíveis com o abastecimento de casas de campo ou de praia das classes médias e altas, guarnecidas por televisões, geladeiras, ar-condicionado etc., cujo sistema de suprimento é, na absoluta maioria dos casos, trifásicos.

48. Sendo assim, era até mesmo desnecessária a estipulação do critério sócio-econômico para se evitar a utilização da tarifa social de baixa renda pelas classes com padrão de vida mais elevado, já que essas têm suas residências abastecidas por ligações de sistemas trifásicos, que já constituiria parâmetro autônomo suficiente para excluí-las da percepção da tarifa social. Em decorrência, a medida adotada, além de inadequada para o fim proposto, é **absolutamente desnecessária** para o atingimento da finalidade visada, violando assim o subprincípio da necessidade e exigibilidade.

49. A Resolução e o decreto também ferem o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, pois, a partir da **ponderação** entre o ônus imposto pela medida e o benefício trazido, causar-se-á inconcebível prejuízo àqueles moradores das regiões mais desenvolvidas do país que, apesar de possuírem rendimentos em valores absolutos superiores aos de outras regiões, enfrentam um custo de vida substancialmente mais elevado e vivem muito próximo à linha de pobreza.

50. Assim, na tentativa de evitar que pessoas mais abastadas gozem do benefício, a regulamentação federal acabou por excluir milhares de famílias que a ele fazem jus, afrontando, desse modo, o princípio da proporcionalidade.

### III. DA LIMINAR

51. Os requisitos para a concessão da liminar estão caracterizados na hipótese.

52. Com efeito, o *periculum in mora* mostra-se transparente na medida em que a Resolução da ANEEL n.º 694/03 estabelece prazo até **29 de fevereiro de 2004** para concessão do desconto da tarifa social, com amparo nos critérios antigos, sendo que, a partir dessa data, somente serão permitidos descontos aos consumidores cuja renda familiar *per capita* os torne aptos a serem beneficiários das ações de transferência de renda do Governo Federal (art. 4º, III e IV da Res. n.º 694/03).

53. Deste modo, a partir do próximo dia 29 de fevereiro de 2004, passarão a incidir os critérios sócio-econômicos de enquadramento na “Subclasse Residencial Baixa Renda”, os quais, conforme já exaustivamente explicados, contrariam o princípio da razoabilidade e importarão na exclusão de milhões de brasileiros que hoje recebem o benefício, condenando-os a aumentos de cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) em suas contas de luz, o que os levará ao inadimplemento e, conseqüentemente, ao corte no fornecimento.

54. Também está presente inequivocamente a verossimilhança das alegações, pois o *quantum* estipulado pelo decreto e pela resolução ora questionados é substancialmente inferior ao salário mínimo e, em decorrência, não está apto a garantir a subsistência de seus suposto beneficiários.

55. Por igual, o suposto benefício gerado pela medida acarretará ônus substancialmente superior às suas vantagens, isto é, sob o argumento de que seria preciso limitar a tarifa aos moradores das classes economicamente desfavoráveis, se estará cerceando o acesso ao benefício de milhões de famílias em igual ou pior estado de miserabilidade que alguns dos contemplados.

56. Assim, ao se ponderar o ônus imposto (milhões de brasileiros que vivem quase abaixo da linha da miséria ficarão sem luz) e o pretenso benefício trazido (impedir que pessoas com alto poder aquisitivo sejam beneficiadas pela tarifa social de baixa renda), se tem a certeza de que a proporcionalidade não estará sendo observada.

### IV. DO PEDIDO

50. Ante todo o exposto, é a presente para requerer:

(i) a concessão de liminar *inaudita altera parte*, para que seja considerado, como critério para fruição do benefício da tarifa social, renda

familiar *per capita* superior ao *quantum* estipulado pelo Decreto n.º 4336/02 e pelas Resoluções da ANEEL n.º 485/02 e 694/03, e não inferior ao salário mínimo de âmbito nacional, ou, caso assim não se entenda, *ad argumentandum tantum*, para que seja afastado o limite de R\$ 100,00 (cem reais) *per capita* estabelecido pelo Decreto n.º 4.336/02 e pelas Resoluções n.º 485/02 e 694/03 da ANEEL, mantido como critério único de enquadramento na “Subclasse de Baixa Renda” a inclusão da unidade residencial na faixa de consumo de energia entre 80 e 220 kWh.

(ii) sejam citadas as Rés para, querendo, contestarem os termos da presente ação sob pena se serem reconhecidos como verdadeiros os fatos articulados na inicial;

(iii) por fim, seja julgado procedente o pedido para confirmar a liminar deferida, declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade do Decreto n.º 4.336/02 e das Resoluções n.ºs. 485/02 e 694/03 da ANEEL, estabelecendo como critério para fruição do benefício da tarifa social, renda familiar *per capita* superior ao *quantum* estipulado pelo Decreto n.º 4336/02 e pelas Resoluções da ANEEL n.º 485/02 e 694/03, e não inferior ao salário mínimo de âmbito nacional, ou, caso assim não se entenda, *ad argumentandum tantum*, para que seja afastado o limite de R\$ 100,00 (cem reais) *per capita* estabelecido pelo Decreto n.º 4.336/02 e pelas Resoluções n.º 485/02 e 694/03 da ANEEL, mantido como critério único de enquadramento na “Subclasse de Baixa Renda” a inclusão da unidade residencial na faixa de consumo de energia entre 80 e 220 kWh.

Protesta por todas as provas em direito admitidas especialmente documental suplementar e pericial, indicando para fins do art. 39 do CPC o endereço da Rua Dom Manoel n.º 25, Centro, Rio de Janeiro.

Dá à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

P. deferimento.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2004.

**FRANCESCO CONTE**  
Procurador Geral do Estado

**LEONARDO ESPÍNDOLA**  
Procurador do Estado

**SERGIO PIMENTEL BORGES DA CUNHA**  
Procurador do Estado