19/12/2018

Número: 5024153-93.2018.4.03.6100

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: 19ª Vara Cível Federal de São Paulo

Última distribuição : 25/09/2018 Valor da causa: R\$ 10.000,00

Assuntos: DIREITO DO CONSUMIDOR, Atos Administrativos, Agências/órgãos de regulação

Segredo de justiça? **NÃO**Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? SIM

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)	
AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL	
(RÉU)	

Documentos			
ld.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
11132 087	25/09/2018 16:26	Petição Inicial-ACP-ANEEL-IC nº 1.34.023.000304- 2012-17	Petição inicial - PDF



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA ________
VARA FEDERAL CÍVEL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO.

Ref.: Inquérito Civil nº 1.34.023.000304/2012-17

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CNPJ nº 26.989.715/0031-28, com sede na Rua Frei Caneca, nº 1.360 - Consolação - São Paulo/SP - CEP 01307-002, e-mail: prsp-dicivj@mpf.mp.br, telefone (11) 3269-5000, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais previstas no artigo 129 da Constituição Federal e no artigo 6º, VII, "a" e "c", da Lei Complementar nº 75/93, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento na Lei nº 7.347/1985, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA

em face da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA

- ANEEL, pessoa jurídica de direito público interno, instituída pela Lei nº 9.427/1996 sob a forma de autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, CNPJ nº 02.270.669/0001-29, com sede no Setor de Grandes Áreas Norte, nº 603, módulos I e J, Brasília/DF, CEP 70830-110, e-mail: procuradoriafederal@aneel.gov.br, telefone (61) 2192-8614,



também representada pela **PROCURADORIA REGIONAL - FEDERAL DA 3ª REGIÃO**, localizada na Avenida Paulista, nº 1.374, 10º andar, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01310-937, e-mail: prf3@agu.gov.br, telefone (11) 3506-2200, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos:

I - DOS FATOS

A - ORIGEM DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

- 1. O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no bojo do Inquérito Civil nº 1.34.023.000304/2012-17, apurou a notícia encaminhada pelo Sr. Wagner Resina Migliorucci informando prejuízos aos consumidores de energia elétrica decorrentes da alteração da regulamentação aplicável ao setor pela ANEEL, que reduziu o prazo para a devolução de faturamento a maior pela distribuidora aos consumidores, por motivo de responsabilidade das empresas, de 5 (cinco) anos para 3 anos (36 meses).
- 2. Com efeito, a Resolução da ANEEL nº 456/2000, no artigo 76, inciso II, previa o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a distribuidora de energia elétrica devolver quantias faturadas a maior aos consumidores, por motivo de responsabilidade da distribuidora, em conformidade com o prazo prescricional do artigo 27 do Código de Defesa do Consumidor.
- 3. Contudo, a mencionada Resolução da ANEEL nº 456/2000 foi revogada e substituída pela Resolução da ANEEL nº 414/2010, que prevê, no artigo 113, inciso II, o prazo prescricional de 3 anos (36 meses) para a devolução aos consumidores de valores cobrados indevidamente a maior.



- 4. Inicialmente, a Procuradoria Federal junto à **ANEEL** afirmou que os prazos estabelecidos na Resolução nº 414/2010 aplicam-se exclusivamente na esfera administrativa (Ofício nº 0267/2013/PGE-ANEEL/PGF/AGU fls. 174/175).
- 5. Além disso, a fim de justificar a redução do prazo prescricional, a Procuradoria Federal junto à **ANEEL** aduziu que, durante o processo de revisão da Resolução Normativa nº 456/2000, a **ANEEL** verificou que a remissão ao prazo previsto no artigo 27 do Código de Defesa do Consumidor estava equivocada, já que não se tratava de reparação de danos causados por fato de produto ou serviço, cujo prazo prescricional corresponde a 5 anos (Ofício nº 455/2014/PGE-ANEEL/PGF/AGU fl. 237 verso).
- 6. Em relação ao período escolhido de 36 meses (3 anos), asseverou a Procuradoria Federal junto à **ANEEL** que decidiu não vincular os períodos de devolução ou recuperação de valores aos prazos prescricionais em razão da divergência jurídica então existente, consistente no dissídio jurisprudencial de aplicação do prazo de prescrição decenal (art. 205 do Código Civil) ou trienal (art. 206, §3°, IV, do Código Civil).
- 7. Entretanto, em análise da cópia digital do Processo Administrativo nº 48500.002402/2007-19 (fls. 279), no qual houve a revisão da Resolução nº 456/2000, é possível verificar que o prazo estabelecido para a devolução dos valores faturados a maior pelas distribuidoras sempre foi tratado pela Agência Reguladora como prescricional, nos termos do art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, ao longo de todo o processo administrativo.
- 8. De fato, a primeira minuta de alteração da Resolução nº 456/2000, ou seja, a versão preambular, que acompanhou o documento que



deu origem à instauração do Processo Administrativo nº 48500.002402/2007-19, já propunha a alteração do prazo prescricional para 36 meses (3 anos) (encaminhada pelo Ofício nº 00279/2017/PFANEEL/PGF/AGU – CD cf. fl. 388).

"Art. 76. Caso a distribuidora tenha faturado valores incorretos ou não tenha efetuado qualquer faturamento, por motivo de sua responsabilidade, deverá observar os seguintes procedimentos:

II – faturamento a maior: providenciar a devolução ao consumidor das quantias recebidas indevidamente, correspondentes ao período faturado incorretamente, observado o prazo de prescrição de 36 (trinta e seis) meses estabelecido no art. 206, IV, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002" (grifos nossos).

9. Além disso, a Procuradoria Federal junto à **ANEEL** alegou que, na ocasião da revisão da Resolução nº 456/2000, havia dissídio jurisprudencial acerca do prazo de prescrição a ser aplicado - se decenal (art. 205 do CC) ou trienal (art. 206, §3°, IV) -, e a **ANEEL** decidiu adotar, sem qualquer justificativa aparente, o menor prazo prescricional, em prejuízo aos consumidores.

10. No entanto, cumpre ressaltar que, em flagrante ilegalidade, a ANEEL aprovou a Resolução nº 414/2010, publicada em 15.09.2010, prevendo prazo prescricional trienal, após o Colendo Superior Tribunal de Justiça ter fixado o entendimento pelo prazo prescricional decenal, em recurso repetitivo, por meio do REsp nº 1.113.403/RJ, publicado em 15.09.2009.



11. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL encaminhou a Recomendação MPF/PR/SP nº 37/2017, datada de 18 de outubro de 2017 (fls. 399/400v.), ao eminente Diretor-Geral da ANEEL, Dr. Romeu Donizete Rufino, recomendando à Agência que alterasse o inciso II do art. 113 da Resolução nº 414/2010 para que constasse que a distribuidora deveria providenciar a devolução ao consumidor, em caso de faturamento a maior por motivo de sua responsabilidade, até o segundo ciclo de faturamento posterior à constatação, das quantias recebidas indevidamente nos últimos 120 (cento e vinte) ciclos de faturamento imediatamente anteriores à constatação.

12. A Ré, em resposta, não adotou a Recomendação do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** sob a justificativa, dessa vez, de que o entendimento da Agência é juridicamente razoável, vez que **se trata de enriquecimento ilícito da distribuidora de energia em caso de faturamento a maior**, aplicando-se o prazo prescricional trienal (Ofício nº 00666/2017/PFANEEL/PGF/AGU – fls. 406/407 v.).

- 13. Contudo, a devolução de quantias cobradas indevidamente não se caracteriza como enriquecimento sem causa para que ocorra a prescrição da pretensão em 3 anos. Assim, diante da inexistência de lei específica que defina o prazo prescricional, aplica-se a regra geral de prescrição decenal, nos termos do art. 205 do Código Civil.
- 14. Isto posto, em razão da verificação de que o prazo prescricional trienal prevista na Resolução da ANEEL nº 414/2010 diverge da prescrição definida pelo Código Civil, denotando ilegalidade da norma da Agência, não resta outra alternativa senão o ajuizamento da presente ação.



15. Caso se permita que a **ANEEL** continue aplicando administrativamente prazo prescricional inferior ao prazo legal definido pelo Código Civil, isto significaria atribuir ao consumidor o ônus da obtenção da devolução de valores cobrados indevidamente a maior pelas empresas fornecedoras de energia elétrica, após 3 anos, pela via judicial.

16. Isto é, entre o período de 3 a 10 anos após a ocorrência de faturamento a maior por responsabilidade da distribuidora, o consumidor possui o direito de pleitear a devolução dos valores cobrados indevidamente, contudo, necessita socorrer-se do Judiciário, uma vez que a Agência Reguladora do setor, responsável por dirimir a relação entre as partes do conflito, ilegalmente determina prazo prescricional inferior ao determinado pela lei federal e deixa de cumprir seu dever de fiscalização.

II - DAS LEGITIMIDADES ATIVA E PASSIVA

A - DA LEGITIMIDADE ATIVA

17. O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** é parte legítima para figurar no polo ativo da presente demanda, na defesa dos direitos coletivos *stricto sensu* relativos ao grupo de consumidores lesados pela previsão de prazo prescricional trienal no art. 113, II, da Resolução nº 414/2010, com fundamento constitucional e em leis infralegais aplicáveis.

18. Com efeito, o art. 129, III, da Constituição Federal, prevê como função do Ministério Público ajuizar ação civil pública para proteção de interesses coletivos.



"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos"

19. Além disso, a Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) estabelece, em seu art. 6°, VII, "c", caber ao Ministério Público da União promover a ação civil pública para proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos ao consumidor.

20. Da mesma forma, os arts. 81, II, e 82, I, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), conferem legitimidade ao Ministério Público para tutelar direitos coletivos:

"Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

[...]

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;"



"Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I- o Ministério Público".

B – DA LEGITIMIDADE PASSIVA

21. Não resta dúvida em relação à legitimidade passiva da **ANEEL**, tendo em vista que a lesão aos direitos e interesses dos consumidores, discutida na presente ação civil pública, advém da edição da Resolução da ANEEL nº 414/2010 pela Agência, competente para a regulação do setor de energia elétrica.

22. A Lei nº 9.427/1996, que instituiu a **ANEEL**, no art. 2º, determinou que esta Agência tem por finalidade regular a distribuição e a comercialização de energia elétrica:

"Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - 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".

23. Por fim, compete à **ANEEL** dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre as concessionárias e os consumidores, como no caso de faturamento a maior pelas empresas concessionárias, conforme determina o art. 4°, XIX, da Estrutura Regimental da **ANEEL**, aprovado pelo Decreto n° 2.335/1997, o qual regulamentou a Lei n° 9.427/1996.



"Art. 4° À ANEEL compete:

[...]

XIX - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e autoprodutores, entre esses agentes e seus consumidores, bem como entre os usuários dos reservatórios de usinas hidrelétricas".

III - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

24. A competência da Justiça Federal para conhecer e julgar a presente ação civil pública é induvidosa tendo em vista que a alteração de normas discutida foi promovida pela ré **ANEEL**, entidade autárquica federal, atraindo a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal:

"Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública **federal** forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho" (grifos nossos).

25. Em acréscimo, observa-se que, conforme a jurisprudência consolidada do Colendo Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal é competente para julgar ação civil pública em que o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** seja autor.



"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO.

[...]

2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar 'as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho'. Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal¹".

IV - DO DIREITO

26. Conforme será visto a seguir, a **ANEEL** reduziu o prazo para a devolução de faturamento a maior pela distribuidora aos consumidores, por motivo de responsabilidade das concessionárias, de 5 anos para 3 anos (36 meses), sem qualquer fundamento legal, desrespeitando a previsão legal do Código Civil que assegura o lapso prescricional de 10 anos para o ressarcimento dos valores.

1 4ª Turma – REsp nº 1283737/DF – Rel. Min. Luis Felipe Salomão – j. 22.10.2013 – p. DJe 25.03.2014.



A – DA POSSIBILIDADE DA ALTERAÇÃO DA NORMA DA ANEEL PELA VIA JUDICIAL

27. Inicialmente, a título de esclarecimento, cumpre ressaltar que os pedidos finais formulados nesta ação civil pública, no sentido de alterar dispositivo da Resolução nº 414/2010 é possível, visto que se trata de mero ato administrativo – e não ato legislativo.

28. Neste sentido, leciona Marçal JUSTEN FILHO:

"Os atos normativos abstratos, produzidos pelas agências, poderão ser questionados judicialmente.

Tem-se entendido incabível o controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos de cunho não legislativo. Logo e a prevalecer esse entendimento, não seria possível produzir o exercício da ação direta de inconstitucionalidade acerca de atos normativos de cunho geral editados por agência reguladora.

No entanto, admite-se o controle por outras vias, aplicando-se os princípios gerais de controle jurisdicional dos atos administrativos. Não há necessidade de maior aprofundamento sobre esse ângulo da questão, eis que não há diferenças que tornem a situação peculiar ou diferenciada em face do controle jurisdicional de atos administrativos de cunho regulamentar em geral.

O que se pode destacar é a não caracterização de ato de cunho legislativo. Insista-se em que o ato produzido pela agência reguladora, ainda quando apto a produzir efeitos abstratos e gerais, continua a se qualificar como ato administrativo. Trata-se de uma manifestação de discricionariedade, que



demanda exame e fiscalização pelo Judiciário, segundo os princípios gerais vigentes"².

29. Além disso, aplica-se ao caso o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o qual determina a possibilidade do controle de legalidade das atividades das Agências pelo Judiciário.

<u>B – DA APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL</u> <u>DECENAL (ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL)</u>

- 30. Tratando-se de devolução de valores faturados a maior pelas distribuidoras de energia elétrica aos consumidores, o prazo prescricional é de 10 (dez) anos, conforme dispõe o Código Civil, haja vista não existir lei fixando prazo menor.
- 31. A cobrança pelo uso de energia elétrica corresponde a preço público (tarifa), não possuindo natureza tributária, de forma que o regime jurídico aplicado é o contratual. Ou seja, aplica-se o Código Civil, afastando-se as disposições do Decreto nº 20.910/1932³.
- 32. O Código Civil, no art. 205, determina como regra geral que o prazo prescricional é decenal, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, como no presente caso:

"Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor"

² Marçal JUSTEN FILHO, O Direito das Agências Reguladoras Independentes, São Paulo: Dialética, 2002, p. 590 (destaques nossos em negrito).

³ Neste sentido é a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção - EREsp 690.609/RS - Rel. Min. Eliana Calmon – j. 26.03.2008 - DJe 07/04/2008).



33. Dessa forma, o prazo prescricional para o ressarcimento por cobrança indevida é de 10 anos, conforme o Código Civil de 2002.

34. No caso, a **ANEEL** revogou a Resolução ANEEL nº 456/2000, que previa, no art. 76, II, a devolução de valores faturados a maior incorretamente pelas concessionárias, por motivo de sua responsabilidade, limitado ao prazo prescricional de 5 anos. Tal revogação ocorreu por meio da edição da Resolução ANEEL nº 414/2010⁴, que disciplina, no art. 113, II, que a mencionada devolução dos valores ocorrerá no prazo prescricional de 36 meses.

"Art. 76 da Resolução nº 456/2000. Caso a concessionária tenha faturado valores incorretos ou não efetuado qualquer faturamento, por motivo de sua responsabilidade, deverá observar os seguintes procedimentos:

[...]

II - faturamento a maior: providenciar a devolução ao consumidor das quantias recebidas indevidamente, correspondentes ao período faturado incorretamente, limitado ao prazo de prescrição de 5 (cinco) anos estabelecido no art. 27 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

[...]

Art. 113 da Resolução nº 414/2010. A distribuidora quando, por motivo de sua responsabilidade, faturar valores incorretos, faturar pela média dos últimos faturamentos sem que haja previsão nesta

4 Na redação dada pela REN ANEEL nº 479, de 03.04.2012.



Resolução ou não apresentar fatura, sem prejuízo das sanções cabíveis, deve observar os seguintes procedimentos:

[...]

II – faturamento a maior: providenciar a devolução ao consumidor, até o segundo ciclo de faturamento posterior à constatação, das quantias recebidas indevidamente nos últimos 36 (trinta e seis) ciclos de faturamento imediatamente anteriores à constatação".

35. A previsão anterior do prazo prescricional, em 5 anos, na Resolução ANEEL nº 456/2000, tinha como fundamento o Código de Defesa do Consumidor que, no art. 27, define o prazo quinquenal em caso de reparação pelos danos causados por defeito na prestação de serviço.

"Art. 27. Prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria".

36. Entretanto, a **ANEEL**, assim como os Tribunais Superiores, verificou que a devolução de valores cobrados indevidamente do consumidor não se trataria de reparação por defeito na prestação de serviço, não cabendo a aplicação de prazo prescricional de 5 anos definido pelo Código de Defesa do Consumidor.

Passou a Agência, então, na Resolução nº 414/2010, a adotar o prazo prescricional de 3 anos, nos termos do art. 206, §3º, IV, do Código Civil, que se refere à hipótese de enriquecimento sem causa, ante ao prazo decenal do art. 205.



"Art. 206. Prescreve:

[...]

§ 3º Em três anos:

[...]

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa".

37. Entretanto, conforme entendimento da doutrina e do Colendo Superior Tribunal de Justiça, não se trata de hipótese de enriquecimento sem causa, mas de aplicação da regra geral de prazo prescricional decenal (10 anos).

38. De fato, há alguns anos não resta dúvida de que se aplica o prazo prescricional estabelecido pela regra geral do Código Civil – a dizer, de 20 anos, na forma estabelecida no art. 177 do CC de 1916, ou de 10 anos, de acordo com o previsto no art. 205 do CC de 2002 –, às ações que tenham por objeto a cobrança de **tarifa ou preço público**, na qual se enquadra o serviço de fornecimento de energia elétrica e água, conforme assentado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, em recurso repetitivo, no REsp. nº 1.113.403/RJ, publicado em 15.09.2009.

"ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. COBRANÇA DE TARIFA PROGRESSIVA. LEGITIMIDADE. REPETIÇÃO DE INDÉBITO DE TARIFAS. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DO CÓDIGO CIVIL. PRECEDENTES.



- 1. É legítima a cobrança de tarifa de água fixada por sistema progressivo.
- 2. A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil.
- 3. Recurso especial da concessionária parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. Recurso especial da autora provido. Recursos sujeitos ao regime do art. 543-C do CPC⁵".
- 39. No REsp nº 1.113.403/RJ, tratou-se da prescrição aplicável aos serviços públicos de água e esgoto, porém o posicionamento se refere a qualquer tarifa ou preço público cobrado indevidamente.

A propósito, vejam-se os seguintes julgados que demonstram que o Colendo Superior Tribunal de Justiça aplica este entendimento consolidado à cobrança indevida de energia elétrica, por possuir natureza jurídica de tarifa ou preço público:

"PROCESSUAL CIVIL. ENERGIA ELÉTRICA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. PRESCRIÇÃO. PRAZO DECENAL. CÓDIGO CIVIL. RECURSO REPETITIVO. JUROS DE MORA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO.

- 1. A Ação de Repetição de Indébito por Cobrança Indevida de energia elétrica se sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil. Prazo prescricional decenal previsto no art. 205 do Código Civil.
- 2. Com relação ao termo a quo dos juros de mora, faltou o devido preguestionamento, o que atrai o óbice da Súmula 282/STF.
- 3. Recurso Especial Repetitivo que aplica o mesmo entendimento da ação de repetição de indébito de tarifas de

5 STJ – 1ª Seção – REsp nº 1.113.403/RJ – Rel. Min. Teori Albino Zavascki – j. em 09.09.2009 – DJe de 15.09.2009.



água e esgoto, aos casos de repetição de indébito por cobrança indevida de energia elétrica.

4. Agravo Regimental provido em parte6".

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. VIOLAÇÃO AO ART. 535, I e II, DO CPC. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO. ENQUADRAMENTO TARIFÁRIO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

- 1. Não há violação ao 535 quando o acórdão se manifesta de forma fundamentada acerca de todas as questões importantes da lide, apenas não adotando a tese do recorrente.
- 2. Conforme o julgamento do REsp 1.113.403/RJ, submetido ao regime dos recursos repeitivos, a jurisprudência do STJ é no sentido de que a ação de repetição de indébito de tarifas de água, esgoto e energia elétrica se sujeita ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil, podendo ser vintenário, na forma estabelecida no artigo 177 do Código Civil de 1916, ou decenal, de acordo com o previsto no artigo 205 do Código Civil de 2002.
- 3. A respeito da determinação de repetição de indébito, em decorrência da reclassificação tarifária ter sido de forma irregular e sem a devida comunicação, o aresto recorrido resulta da análise de elementos fático-probatórios.
- 4. Agravo regimental não provido7".

⁶ STJ – 2^a Turma – AgRg no REsp 1.392.130/SC – Rel. Min. Herman Benjamin – j. 11.03.2014 – DJe de 19.03.2014 (destagues nossos em negrito).

⁷ STJ – 1ª Turma - AgRg no AREsp 325.717/RS – Rel. Min. Benedito Gonçalves – j. em 08.04.2014 - DJe 15.04.2014 (destaques nossos em negrito).



Outros exemplos podem ser listados como AgInt no REsp 1.389.636/SC, AgInt nos EDcl no REsp 1386586/PR e AgRg no AREsp 7.362/RS.

40. Desse modo, tratando-se o REsp. 1.113.403/RJ de julgamento de recurso especial repetitivo, o acórdão proferido é considerado, pelo Código de Processo Civil de 2015, como precedente obrigatório e deverá ser aplicado por todos os Juízes e Tribunais nos casos presentes e futuros, salvo distinção ou superação, conforme o art. 927, III.

"Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos".

- 41. Cumpre mencionar, ainda, que a consolidação do entendimento jurisprudencial sobre a aplicação do prazo prescricional decenal, conforme o art. 205 do Código Civil, ocorreu antes da edição e aprovação da Resolução 414/2010 da ANEEL.
- 42. Entretanto, em patente ilegalidade, contrariando previsão legal de prescrição decenal, a **ANEEL** dirime os conflitos entre concessionárias de energia elétrica e consumidores com a aplicação da prescrição trienal adotada na Resolução ANEEL nº 414/2010.



Desse modo, a pretensão deduzida nesta demanda se dirige à declaração de nulidade do inciso II do art. 113 da Resolução ANEEL nº 414/2010, em razão da ilegalidade do ato e, em acréscimo, à condenação à obrigação de fazer consistente na edição de norma que determine prazo prescricional de 10 anos para a devolução dos valores que foram faturados incorretamente a maior aos consumidores.

C – DA NÃO APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO TRIENAL (ART. 206, §3°, IV, DO DO CÓDIGO CIVIL)

- 43. Não cabe a aplicação da prescrição trienal à pretensão de devolução de valores faturados a maior pelo serviço de fornecimento de energia elétrica.
- 44. É consolidado pela doutrina e pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça que a pretensão de enriquecimento sem causa é subsidiária, que depende da inexistência de causa jurídica.

Com efeito, o art. 886 do Código Civil estabelece que não caberá a restituição por enriquecimento se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.

"Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido".

45. Na realidade, o Código Civil, nos arts. 884 e 886, estabelece que a pretensão de enriquecimento sem causa (ação *in rem verso*) possui como requisitos (i) o enriquecimento de alguém, (ii) o empobrecimento



correspondente de outrem, (iii) a relação de causalidade entre ambos, (iv) a ausência de causa jurídica e (v) a inexistência de ação específica.

"Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido."

46. Neste sentido entendeu o Colendo Superior Tribunal de Justiça julgou o REsp nº 1532514/SP, em recurso repetitivo:

"CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. [...]

8. Trata-se de recurso especial interposto de aresto em que se discutiu o lapso prescricional cabível aos casos de repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços de água e esgoto, tendo o eg. TJ/SP firmado que o prazo de prescrição, nessas hipóteses, é de 10 (dez) anos, se ao caso se aplicar o Código Civil de 2002 (art. 205) ou de 20 (vinte) anos, se for aplicado o Código Civil de 1916 (art. 177), por força da regra de transição estabelecida no art. 2.028 do Código Civil de 2002.

[...]

10. A Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.113.403/RJ, de relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki (DJe 15/9/2009), submetido ao regime dos recursos repetitivos do art. 543-C do



Código de Processo Civil e da Resolução STJ n. 8/2008, firmou orientação de que, ante a ausência de disposição específica acerca do prazo prescricional aplicável à prática comercial indevida de cobrança excessiva, é de rigor a incidência das normas gerais relativas à prescrição insculpidas no Código Civil na ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto. Assim, o prazo é vintenário, na forma estabelecida no art. 177 do Código Civil de 1916, ou decenal, de acordo com o previsto no art. 205 do Código Civil de 2002.

- 11. A tese adotada no âmbito do acórdão recorrido quanto à prescrição da pretensão de repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços de água e esgoto alinhase à jurisprudência deste Tribunal Superior.
- 12. Com efeito, a pretensão de enriquecimento sem causa (ação in rem verso) possui como requisitos: enriquecimento de alguém; empobrecimento correspondente de outrem; relação de causalidade entre ambos; ausência de causa jurídica; e inexistência de ação específica. Trata-se, portanto, de ação subsidiária que depende da inexistência de causa jurídica. A discussão acerca da cobrança indevida de valores constantes de relação contratual e eventual repetição de indébito não se enquadra na hipótese do art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, seja porque a causa jurídica, em princípio, existe (relação contratual prévia em que se debate a legitimidade da cobrança), seja porque a ação de repetição de indébito é ação específica.
- 13. Tese jurídica firmada de que 'o prazo prescricional para as ações de repetição de indébito relativo às tarifas de serviços de água e esgoto cobradas indevidamente é de: (a) 20 (vinte) anos,



na forma do art. 177 do Código Civil de 1916; ou (b) 10 (dez) anos, tal como previsto no art. 205 do Código Civil de 2002, observando-se a regra de direito intertemporal, estabelecida no art. 2.028 do Código Civil de 2002'.

- 14. Recurso especial do Condomínio Edifício Seguradoras não conhecido. Recurso especial da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo SABESP conhecido em parte e, nessa extensão, improvido, mantendo-se o aresto impugnado, de sorte a vingar a tese de que a repetição de indébito de tarifas de água e esgoto deve seguir a norma geral do lapso prescricional (dez anos art. 205 do Código Civil de 2002; ou vinte anos art. 177 do Código Civil de 1916).
- 15. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ8".
- 47. Dessa forma, tratando-se de cobrança de valor a maior por distribuidora, não é possível falar em enriquecimento sem causa, tendo em vista a existência (i) de causa jurídica para a devolução dos valores qual seja a relação contratual prévia em que se debate a legitimidade da cobrança-, e (ii) de ação específica, que é a ação de repetição de indébito pelos consumidores.
- 48. A mera existência de negócio jurídico válido e eficaz é uma justa causa para o enriquecimento, afastando a hipótese de enriquecimento sem causa, conforme foi assentado no Enunciado nº 188, aprovado pela III Jornada de Direito Civil promovida pelo Centro de Estudos Judiciários CEJ do Conselho da Justiça Federal CJF.

8 STJ - 1ª Seção - REsp nº 1.532.514/SP - Rel. Min. Og Fernandes - j. 10.05.2017 - DJe 17.05.2017 (destaques nossos).



"Enunciado 188, CJF – Art. 884: A existência de negócio jurídico válido e eficaz é, em regra, uma justa causa para o enriquecimento."

49. Desse modo, a discussão acerca do prazo prescricional para a devolução de valores cobrados a maior pelas concessionárias de energia elétrica não se enquadra na hipótese do art. 206, §3º, IV, do Código Civil.

<u>D - DO DEVER DA ANEEL DE ZELAR PELO DIREITO</u> DOS CONSUMIDORES

- 50. A **ANEEL**, como agência reguladora do setor de energia elétrica, deve prezar pelo direito do consumidor, nos termos da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais.
- 51. O ordenamento jurídico brasileiro define que a defesa do consumidor deve ser adotada e proporcionada por todos (Estado e agentes econômicos), principalmente pelo Estado em face dos cidadãos, tendo em vista a patente vulnerabilidade do consumidor em relação aos fornecedores.
- 52. A defesa do consumidor é garantida na Constituição Federal como um direito fundamental, nos termos do art. 5°, inciso XXXII.



"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

53. Além disso, a Constituição Federal também determina que a defesa do consumidor é um princípio da ordem econômica, portanto, imperativo (art. 170, V):

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor".

54. Ainda, o Código de Defesa do Consumidor determina que é direito básico do consumidor o acesso aos órgãos administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados, no artigo 6°, VII.



"Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados".

55. Desse modo, não apenas pelos mandamentos constitucionais, mas também pelo Código de Defesa do Consumidor, tem-se que a **ANEEL**, como a Autarquia Reguladora do setor de energia elétrica, deve prezar pelos direitos e interesses dos consumidores.

56. É de suma importância que a **ANEEL** garanta a observância dos direitos do consumidor. Apenas por estes dispositivos citados acima, já é possível constatar que não há embasamento legal para a adoção de prazo prescricional divergente ao do Código Civil para a restituição dos valores faturados a maior pelas empresas distribuidoras de energia elétrica aos consumidores.

57. No cenário econômico, o fornecimento de energia elétrica está inserido como serviço público, que integra o gênero atividade econômica. E sendo serviço público, a Constituição Federal define que incumbe ao Poder Público a prestação da atividade.

"Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos."



58. O fornecimento e distribuição de energia elétrica eram prestadas por empresas estatais até a década de 1990.

No entanto, o Governo Federal instituiu o Plano Nacional de Desestatização - PND, por meio da Lei nº 9.491/97, com o objetivo estratégico de, entre outros fins, reduzir o deficit público e sanear as finanças governamentais, para tanto transferindo à iniciativa privada tais atividades. Todos os parâmetros foram traçados na lei para o cumprimento pela Administração Pública sem a possibilidade de desviar-se dos objetivos nela fixados, conforme leciona José dos Santos CARVALHO FILHO⁹.

Uma das formas de implementar a referida transferência consistiu no **processo de privatização**, pelo qual se antevia a alienação de direitos pertencentes ao Governo Federal, a pessoas da iniciativa privada.

59. O afastamento do Estado, porém, dessas atividades haveria de exigir a instituição de órgãos reguladores, como passou a constar do art. 21, XI, da CF, com a redação da EC nº 8/1995, e do art. 177, §2º, III, com a redação da EC nº 9/1995. Pela natureza da função a ser exercida, foram então criadas, sob forma de autarquias, as denominadas agências reguladoras, entidades com típica função de controle, dentre as quais a **ANEEL**.

A essas autarquias reguladoras foi atribuída a função principal de controlar, em toda a sua extensão, a prestação dos serviços públicos e o exercício de atividades econômicas, bem como a própria atuação das pessoas privadas que passaram a executá-los, inclusive impondo sua

9 José dos Santos CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 30ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 519-520



adequação aos fins colimados pelo Estado e às estratégias econômicas e administrativas que inspiram o processo de desestatização.

60. Desse modo, quando se trata da relação de consumo existente entre uma concessionária de distribuição de energia elétrica e um consumidor, é preciso ter em mente que o conflito abrange a prestação de um serviço público, considerado essencial a todo o cidadão, bem como que é função da **ANEEL** regular o setor e controlar a atividade econômica que foi alienada das mãos do Governo Federal aos particulares, a fim de evitar abusos praticados pelas concessionárias.

Para tanto, a **ANEEL** deve observar o princípio da legalidade, segundo o qual, na existência do Código Civil estipulando prazo prescricional decenal, impondo que as concessionárias de distribuição de energia respeitem as normas aplicáveis, em razão da importância dos serviços que o Governo Federal transferir a essas empresas.

61. O próprio regramento da **ANEEL** determina que compete à **ANEEL** dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre as concessionárias e os consumidores, como no caso de faturamento a maior pelas empresas concessionárias, conforme determina o art. 4°, XIX, da Estrutura Regimental da ANEEL, aprovado pelo Decreto nº 2.335/1997, o qual regulamentou a Lei nº 9.427/1996.



"Art. 4° À ANEEL compete:

[...]

XIX - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e autoprodutores, entre esses agentes e seus consumidores, bem como entre os usuários dos reservatórios de usinas hidrelétricas".

V – DA TUTELA PROVISÓRIA

- 62. O Código de Processo Civil prevê a concessão da tutela provisória fundamentada em urgência ou evidência.
- 63. Nesta ação civil pública, verifica-se presentes os requisitos tanto para a tutela de urgência quanto para a tutela de evidência.

A – DA TUTELA DE EVIDÊNCIA

- 64. O Código de Processo Civil determina que a concessão da tutela de evidência independe da demonstração de perigo de dano ou de risco de resultado útil do processo, bem como define o rol taxativo em que a tutela pode ser concedida.
- 65. No caso, verifica-se presente os requisitos do art. 311, inciso II, vez que há tese firmada em julgamento de recurso repetitivo.



"Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

[...]

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante".

66. Como já foi exposto anteriormente, o Colendo Superior Tribunal de Justiça fixou a tese, em recurso repetitivo, no REsp. nº 1.113.403/RJ, que se aplica o prazo prescricional estabelecido pela regra geral do Código Civil – a dizer, de 20 anos, na forma estabelecida no art. 177 do CC de 1916, ou de 10 anos, de acordo com o previsto no art. 205 do CC de 2002 –, às ações que tenham por objeto a cobrança de tarifa ou preço público, na qual se enquadra o serviço de fornecimento de energia elétrica e água.

67. Cumpre ressaltar que o requisito referente à demonstração das alegações de fato mostra-se afastado em razão da demanda tratar de questão de direito.

B – DA TUTELA DE URGÊNCIA

68. Por sua vez, a tutela provisória de urgência exige a demonstração da probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil:

"Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".



- 69. No caso da concessão da tutela provisória de urgência antecipada, exige-se, ainda, que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.
 - "§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão".
- 70. No presente caso, todas as exigências legais se mostram cumpridas.
- 71. A demanda controverte apenas questões de direito, constituindo-se a probabilidade do direito pela análise das peculiaridades jurídicas expostas no decorrer da inicial, em que se verifica que o prazo prescricional previsto na norma da **ANEEL** (Resolução nº 414/2010) diverge da determinação prevista no Código Civil.
- 72. Outrossim, o perigo de dano igualmente se mostra presente, tendo em vista que o consumidor lesado por cobranças efetuadas a maior, por responsabilidade das empresas de energia elétrica, não recebe a devolução dos valores, pois administrativamente a **ANEEL** não impele as concessionárias a devolverem os valores após decorrido 3 anos.
- 73. Após 3 anos da cobrança indevida e antes de decorridos 10 anos, o consumidor se insere na situação em que possui o direito de pleitear a devolução dos valores cobrados indevidamente, mas se vê obrigado a recorrer ao Judiciário, uma vez que a Agência Reguladora do setor, responsável por dirimir a relação entre as partes do conflito, ilegalmente determina prazo prescricional inferior ao legal e deixa de cumprir seu dever legal de fiscalização.



74. Em razão do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a Vossa Excelência, com fundamento no artigo 12 da Lei n.º 7347/1985 e artigos 300 e 311 do Código de Processo Civil, a concessão de tutela provisória de evidência ou urgência, para fim de que a ré suspenda imediatamente os efeitos do inciso II do art. 113 da Resolução nº 414/2010, informando às distribuidoras de energia a suspensão do ato, aplicando-se as regras de prescrição do Código Civil.

VI - DOS PEDIDOS

75. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

- (a) o recebimento e autuação da presente petição inicial, juntamente com o Inquérito Civil nº 1.34.023.000304/2012-17, que a instrui, como anexo:
- (b) a concessão da tutela provisória, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para que a ré suspenda imediatamente os efeitos do inciso II do art. 113 da Resolução nº 414/2010, informando às distribuidoras de energia a suspensão do ato, aplicando-se as regras de prescrição do Código Civil;
- (c) a citação da ré, na forma da lei, para, querendo, contestar a presente ação;



- (d) a confirmação da tutela provisória e a procedência do pedido para que, ao final:
- (d.1) seja declarada a nulidade do inciso II do art. 113 da Resolução da ANEEL nº 414/2010, e dos demais atos normativos dela decorrentes que possam existir; e
- (d.2) seja condenada a ré na obrigação de fazer, consistente na edição de norma que determine prazo prescricional de 10 anos para a devolução dos valores que foram faturados incorretamente a maior aos consumidores;
- (e) sejam estendidos os efeitos da decisão de procedência a todo o território nacional:
- (f) a fixação de multa diária pelo descumprimento da sentença, em valor a ser fixado por Vossa Excelência, sem prejuízo do disposto no artigo 461, §§5º e 6º, do Código de Processo Civil, bem como artigo 11 da Lei n.º 7437/1985;
- (g) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, tendo em vista o disposto no artigo 18 da Lei n.º 7347/1985; e
- (h) a condenação da ré ao pagamento de despesas e custas, devendo o valor total ser recolhido ao Fundo previsto na Lei n° 7.347/1985.



Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em Direito.

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

São Paulo, 25 de setembro de 2018.

MARCOS JOSÉ GOMES CORRÊA

Procurador da República