

CONSULENTE, SOCIEDADE EMPRESÁRIA especializada na implantação, venda e administração de loteamentos de lazer.

CERIPA, distribuidora de energia elétrica criada em 1964, que apesar da origem no cooperativismo rural, atua como PERMISSONÁRIA de serviço público.

LEI DE UNIVERSALIZAÇÃO DA ENERGIA E

CONTRATO DE PERMISSÃO CELEBRADO ENTRE CERIPA E ANEEL.

A “Lei de Universalização da Energia”, nos §§ 10 e 11 do artigo 14, atribui às concessionárias ou permissionárias de serviço de distribuição de energia elétrica a obrigação de atendimento, ao pedido de ligação de usuário do grupo B (residencial), sem qualquer ônus para ele, cujo fornecimento possa ser realizado mediante a extensão de rede em tensão secundária de distribuição, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede primária. Responsabilidade, *in casu*, que compete à CERIPA – permissionária atuante nos loteamentos deste parecer – Terras de Santa Cristina II e III. Contrato de Permissão assinado com a ANEEL e artigo 40 da Resolução ANEEL 404/10, ratificam os termos da L 10438/02.

RESOLUÇÃO É ATO NORMATIVO QUE DEVE SE SUBORDINAR À LEI FEDERAL.

INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DA CONSULENTE DE IMPLANTAR REDE DE ENERGIA ELÉTRICA NOS LOTEAMENTOS SOB EXAME.

OPINIÃO LEGAL

Sumário: **1.** Consulta. - **2.** Síntese e esclarecimentos dos fatos relevantes. - **3.** Texto original da Lei 6766/79 e suas alterações. Não exigência de obras de eletrificação pelo loteador - **4.** Lei de Universalização da Energia e Contrato de Permissão celebrado entre CERIPA e UNIÃO por intermédio da ANEEL. Resolução ANEEL 82/04. - **5.** Artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010. - **6.** Resolução é ato normativo que obrigatoriamente se subordina à legislação. Correta exegese da Resolução ANEEL 414/2010. Interpretação diversa que gera enriquecimento sem causa à CERIPA. - **7.** Resposta ao quesito.

Palavras-chave: CERIPA - natureza jurídica – distribuição de energia elétrica – resolução ANEEL – lei de universalização da energia – hierarquia normativa – contrato de permissão.

1. CONSULTA.

MOMENTUM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

(“Consulente”) honra-nos com esta consulta, na qual, indaga-nos sobre as questões jurídicas discutidas no Inquérito Civil n. 14.0291.0000070/2017-0, figurando a **CERIPA – COOPERATIVA DE ELETRIFICAÇÃO RURAL DE ITAÍ PARANAPANEMA AVARÉ LTDA (“CERIPA”)** como Representante e a Consulente, junto à Prefeitura do Município de Itaip, como Representados, Inquérito este em trâmite perante a Promotoria de Justiça de Itaip.

Para tanto, a Consulente encaminhou-nos cópias das principais peças e documentos juntados ao Inquérito.

A consulta nos é apresentada com o seguinte quesito, que será respondido ao final desta Opinião Legal:

É correto afirmar que a **CERIPA** está obrigada a custear a implantação da rede de energia elétrica nos loteamentos Santa Cristina II e III?

De posse da documentação fornecida pela Consulente, passamos à análise do caso, conforme o escopo da consulta.

2. SÍNTESE E ESCLARECIMENTOS DOS FATOS RELEVANTES.

A Consulente existe há quarenta e quatro anos, durante os quais se especializou na implantação, venda e administração de loteamentos de lazer.

Cuida, atualmente, da administração de nove grandes loteamentos, todos localizados no interior do Estado de São Paulo, dentre eles o Terras de Sta. Cristina II e Terras de Sta Cristina III, ambos situados no município de Itaí/SP e que compõem o objeto do presente parecer.

O loteamento **Terras de Santa Cristina II** foi realizado pela EMURBI – Empresa Municipal de Urbanização de Itaí no ano de **1980**, conforme matrícula nº 10043 do Cartório de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Avaré. Em 1996 a EMURBI foi privatizada, passando a denominar-se Independência Serviços S/C Ltda. Em 1998 a Independência foi incorporada pela sociedade Everest Empreendimentos Imobiliários Ltda., que finalmente, em 2003, foi incorporada pela sociedade RVM Participações Ltda. (atual RVM Empreendimentos Imobiliários Ltda).

O loteamento **Terras de Santa Cristina III**, por sua vez, foi realizado pela São Geraldo Empreendimentos Imobiliários e Comerciais Ltda, no ano de **1981**, conforme matrícula nº 14252 do Cartório de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Avaré. A loteadora foi incorporada pela Momentum em 1981.

O Inquérito Civil 14.0291.0000070/2017-0, promovido pela Promotoria de Justiça de Itaí, originou-se de representação feita pela **CERIPA** que entende não ter de arcar com o custo de implantação de infraestrutura de rede elétrica nos loteamentos acima citados, em função dos artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010, citando, inclusive, Memorando protocolado pela ANEEL [fls. 26-30], cuja obrigação atribui ao loteador por ordem dos §§ 4º e 5º da L 6766/79.

De outro lado, a Consulente argumenta que a obrigação é da **CERIPA**, conforme motivos resumidos da seguinte forma:

I. a obrigação de custear a extensão da rede de energia elétrica é da **CERIPA**, por força: (a) do artigo 14 da **Lei de Universalização da Energia** (L 10438/02); (b) do **Contrato de Permissão**, onde a **CERIPA** se obrigou “*ao atendimento amplo e não discriminatório aos consumidores*” e a “*realizar por sua conta e risco, as obras necessárias de distribuição de energia elétrica*” (cláusulas 7.^a e 10.^a); (c) do artigo 40 da Resolução ANEEL 414/2010;

II. os artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010 não eximem a **CERIPA** de custear as obras de extensão de energia elétrica, pois: (a) nenhum ato normativo expedido pela ANEEL pode alterar a obrigação de custear as obras previstas na Lei de Universalização da Energia, e, de qualquer forma, (b) ainda que tais artigos tivessem mais força do que a lei de *regência da Resolução 414 da ANEEL*, eles não dizem respeito a loteamentos pois estão na **Seção XIII – Do Atendimento aos Empreendimentos de Múltiplas Unidades Consumidoras e da Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas**, em cujas hipóteses não se enquadram os loteamentos, porque **Empreendimento de Múltiplas Unidades Consumidoras** são condomínios;

III. a obrigação de custear as obras de extensão de energia elétrica não é das loteadoras dos loteamentos Terras de Santa Cristina II e Terras de Santa Cristina III, pois elas cumpriram todas as obrigações previstas na L 6766/79, tendo implantado a infraestrutura exigida pelo item V do art. 18 da L 6766/79, conforme certificado pela Prefeitura Municipal e averbação feita nas matrículas dos loteamentos quase 20 (vinte) anos antes da conceituação legal de lote e infraestrutura básica incluída na L 6766/79 somente em 1999.

Atualmente, o Inquérito encontra-se em fase de instrução, pendente de informações solicitadas pela Promotoria à Municipalidade.

3. TEXTO ORIGINAL DA LEI 6766/79 E SUAS ALTERAÇÕES. NÃO EXIGÊNCIA DE OBRAS DE ELETRIFICAÇÃO PELO LOTEADOR.

A L 6766/79, de âmbito federal, definiu como loteamento a divisão do solo urbano (Lei do Parcelamento do Solo) com abertura de ruas ou prolongamento das já existentes (L 6766/79, art. 2.º, §1º).

No texto original da L 6766/79 não havia os §§ 4º e 5º do artigo 2º, pelos quais foi introduzido o conceito de lote e de infraestrutura básica. Esses parágrafos foram acrescentados em 1999, pela L 9785/99.

Portanto, a menção ao termo “energia elétrica pública e domiciliar” veio a surgir apenas com as alterações promovidas pela L 9785 **no ano de 1999**:

“(…)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

*§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de **energia elétrica pública e domiciliar** e as vias de circulação pavimentadas ou não. (...)*”

Convém rememorar que os loteamentos que compõem o presente inquérito - Terras de Sta. Cristina II e III - foram aprovados e registrados perante o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Avaré na década de 80. Na ocasião da implantação e aprovação dos empreendimentos, a L 6766/79 não tinha sofrido os acréscimos da L 9785/99 e, portanto, o seu art. 2º não contava com os §§ 4º e 5º. Para conferir, transcrevemos a redação original do artigo em comento, vigente à época da aprovação e registro dos loteamentos:

“Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.”

Fácil concluir que a L 9785/99 é, de fato, posterior à aprovação e implantação dos loteamentos objetos deste parecer, e que o efeito retrooperante da lei atenta contra a estabilidade dos direitos e viola o princípio da estabilidade das relações jurídicas, razão pela qual as inovações legislativas não podem alcançar as situações consolidadas sob o império da lei antiga.

De outro turno, a leitura dos §§ 4º e 5º incluídos pela L 9785/99, leva a concluir que referidos dispositivos trazem meras definições sem caráter impositivo, pois a infraestrutura obrigatória e exigível do ponto de vista registrário é aquela definida no art. 18, inciso V, *in verbis*:

“Art. 18 – Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

...

V – cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da

execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação do cronograma, com a duração máxima de 04 anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras.” (grifos nossos)

Observe-se que as exigências mínimas do texto original do art. 18, inciso V, da L 6766/79, foram mantidas pelo legislador nas oito alterações introduzidas na L 6766/79 desde sua promulgação (anos de 1999, 2004, 2007, 2011, 2012, 2017, 2018 e 2019). Tal fato é prova da certeza do legislador de que as exigências mínimas que devem ser atendidas pelo loteador são aquelas elencadas no inciso V do artigo 18.

Ademais, no nosso entendimento, os §§ 4º e 5º do art. 2º, introduzidos pela L 9785/99, não passaram a exigir que o loteador implantasse as obras de eletrificação dos loteamentos, pois são apenas parâmetros num plano ideal urbanístico, podendo ser desprezadas pelo registrador do loteamento.

Ou seja, o art. 18, inciso V relaciona as obras mínimas que devem ser obrigatoriamente executadas pelo loteador, enquanto os acréscimos dos §§ 4º e 5º introduzidos pela L 9785/99 são apenas parâmetros urbanísticos, pois não impedem a aprovação e registro do loteamento. Se a intenção do legislador fosse diferente, teria havido alteração do texto do inciso V do art. 18 nas diversas oportunidades que houve modificação da lei. Entretanto, o legislador optou por manter as exigências mínimas relacionadas no inciso V do artigo 18, nelas não incluindo a eletrificação.

Mas, ainda que se admitisse que os §§ 4º e 5º do artigo 2º da L 6766/79, introduzidos pela L 9785/99, exigissem a realização da

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

eletrificação pelo loteador, essa disposição não se aplicaria aos loteamentos aqui analisados, pois tais parágrafos foram acrescentados na L 6766/79 quase 20 anos depois que os loteamentos foram implantados e recebidos pela Municipalidade. Trata-se de situação jurídica que por força do princípio da irretroatividade das leis e do ato jurídico perfeito não pode ser alterada.

4. LEI DE UNIVERSALIZAÇÃO DA ENERGIA E CONTRATO DE PERMISSÃO CELEBRADO ENTRE CERIPA E UNIÃO POR INTERMÉDIO DA ANEEL. RESOLUÇÃO ANEEL 82/04.

Em 2002, entrou em vigor a L 10438/02, conhecida como “Lei de Universalização da Energia”, cuja principal novidade, para o que interessa à análise deste caso, foi a responsabilização da **concessionária** ou **permissionária** de serviço público de distribuição de energia elétrica pela implantação de rede nos locais onde a mesma ainda não exista.

Com fulcro na L 10438/02, os proprietários de lotes *com carga instalada na unidade consumidora de até 50kW*, enquadrados no grupo B (residencial), **não** devem mais arcar com os custos pela extensão de rede de energia elétrica; de acordo com referida lei, tal encargo compete exclusivamente à **concessionária** ou **permissionária** atuante no local, sem qualquer custo ao solicitante/proprietário. Vide art. 14:

“Art. 14. No estabelecimento das metas de universalização do uso da energia elétrica, a Aneel fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica:

I – áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, será sem ônus de qualquer espécie para o solicitante que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local;

II – áreas, progressivamente decrescentes, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, poderá ser diferido pela concessionária ou permissionária para horizontes temporais preestabelecidos pela ANEEL, quando o solicitante do serviço, que

*possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local, **será atendido sem ônus de qualquer espécie.***

(...)

*§ 10. Não fixadas as áreas referidas nos incisos I e II do **caput** no prazo de um ano contado da publicação desta Lei e até que sejam fixadas, a obrigação de as concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica atenderem aos pedidos de **ligação sem qualquer espécie ou tipo de ônus para o solicitante** aplicar-se-á a toda a área concedida ou permitida.*

*§ 11. A partir de 31 de julho de 2002 e até que entre em vigor a sistemática de atendimento por área, as concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica atenderão, obrigatoriamente e **sem qualquer ônus para o consumidor**, ao pedido de ligação cujo fornecimento possa ser realizado mediante a extensão de rede em tensão secundária de distribuição, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede primária. (...)" [grifamos]*

No caso concreto, a permissionária atuante nos loteamentos sob análise – Santa Cristina II e III – é a **CERIPA**, conforme Contrato de Permissão para Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica firmado com a UNIÃO, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 12.6.2008.

E aqui vale uma **importante ressalva**: quando da assinatura do Contrato com a ANEEL vigorava a Resolução ANEEL 82/04. Consta naquela Resolução que o atendimento em loteamentos urbanos aprovados antes de 29/04/2003 deveria ser efetuado sob a **responsabilidade da concessionária**. É o que se lê no art. 3º, parágrafo único:

“Art. 3º - A concessionária não será responsável pelos investimentos necessários para a construção das obras de infra-estrutura básica

destinadas ao atendimento com energia elétrica nos lotes situados em loteamentos urbanos.

*Parágrafo único – O atendimento a novas solicitações de ligação de energia elétrica em loteamentos aprovados antes da publicação da **Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003**, deverá ser efetuado nos termos daquele regulamento, sendo, portanto, de responsabilidade da concessionária.”*

Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003

Art. 3º A partir da data de publicação desta Resolução, **a concessionária deverá atender, sem qualquer ônus para o solicitante, ao pedido de nova ligação para unidade consumidora cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, com enquadramento no Grupo B**, que possa ser efetivada mediante extensão de rede em tensão inferior a 2,3 kV, inclusive instalação ou substituição de transformador, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede em tensão igual ou inferior a 138 kV.

Art. 4º **A partir de 1º de janeiro de 2004, a concessionária também deverá atender, sem qualquer ônus para o solicitante, ao pedido de nova ligação para unidade consumidora cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, com enquadramento no Grupo B**, que possa ser efetivada em tensão inferior a 2,3 kV, **ainda que seja necessária extensão de rede em tensão igual ou inferior a 138 kV**, observado o respectivo Plano de Universalização de Energia Elétrica.

Portanto, ao assumir a distribuição de energia elétrica da região de Avaré, Itaí e Paranapanema, a **CERIPA** obrigou-se a cumprir as disposições da Lei de Universalização da Energia (L 10438/02) e as disposições da Resolução ANEEL 82/04, sendo a ela imputada a obrigação de conectar as residências da sua área à rede de energia elétrica.

Essa harmonia do contrato pactuado com a ANEEL e a Lei de Universalização da Energia (L 10438/02) se evidencia nas cláusulas 7.^a e 10.^a do contrato, onde consta, expressamente, como obrigação exclusiva da permissionária a realização, por sua conta e risco [=sem qualquer custo ao solicitante/proprietário], de obras necessárias à prestação do serviço público de energia elétrica, *verbis*:

CLÁUSULA SÉTIMA - OBRIGAÇÕES E ENCARGOS DA PERMISSIONÁRIA

VII - dar atendimento amplo e não discriminatório aos consumidores e às diversas classes e subclasses de consumidores localizados na área da respectiva permissão, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais, observadas as normas do PODER CONCEDENTE e da ANEEL;

XI - realizar, por sua conta e risco, as obras necessárias à adequada prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, inclusive reposição de bens, operando as instalações e os equipamentos correspondentes de modo a assegurar a regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia no atendimento e modicidade das tarifas;

CLÁUSULA DÉCIMA - INSTALAÇÕES ELÉTRICAS DA PERMISSIONÁRIA

Subcláusula Primeira - A PERMISSIONÁRIA obriga-se a prover o atendimento da atual demanda dos serviços permitidos e também a implantar novas instalações, bem como ampliar e modificar as existentes, de modo a garantir o atendimento das atuais e futuras demandas do mercado de sua área de permissão.

A partir de simples leitura do instrumento contratual, infere-se que a **CERIPA** assumiu as obrigações de:

- a) *“realizar, por sua conta e risco, as obras necessárias à adequada prestação do serviço público de energia elétrica” e de;*
- b) *“implantar novas instalações, bem como ampliar e modificar as existentes, de modo a garantir o atendimento das atuais e futuras demandas do mercado de sua área de permissão”.*

O Contrato de Permissão, como instrumento obrigacional, possui força vinculante entre as partes, as quais se comprometem a segui-lo. Sendo cristalino no que diz respeito ao comando de implantar, ampliar e modificar as instalações elétricas, **por sua conta e risco**, não há espaço para o afastamento desta obrigação, de **integral** responsabilidade da **CERIPA**, que estava ciente de que o atendimento a novas solicitações de ligação de energia elétrica **em loteamentos aprovados antes de 29/04/2003**, ocorreria às suas expensas, por força do parágrafo único do art. 3º da Resolução ANEEL 82/2004, então em vigor.

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

Portanto, a **CERIPA** assumiu a responsabilidade ao ser nomeada permissionária, não havendo argumento que justifique a denúncia que originou o presente Inquérito, pois a **CERIPA** aceitou a sua área de atuação ciente dos loteamentos que há muito já a integravam.

5. ARTIGOS 47 E 48 DA RESOLUÇÃO ANEEL 414/2010.

A CERIPA alega não estar obrigada a fazer o custeio da extensão da rede de energia elétrica nos loteamentos sob análise, ao argumento do disposto nos artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010, *verbis*:

Art. 47. “A distribuidora é responsável pelos investimentos necessários e pela construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em empreendimentos habitacionais para fins urbanos de interesse social e na regularização fundiária de interesse social, que estejam em conformidade com a legislação aplicável. (...)”

Art. 48. “A distribuidora não é responsável pelos investimentos necessários para a construção das obras de infraestrutura básica das redes de distribuição de energia elétrica destinadas à regularização fundiária e ao atendimento dos empreendimentos de múltiplas unidades consumidoras. § 1º A responsabilidade financeira pela implantação das obras de que trata o caput é do responsável pela implantação do empreendimento ou da regularização fundiária e inclui os custos: I – das obras do sistema de iluminação pública ou de iluminação das vias internas, conforme o caso, observando-se a legislação específica. II – das obras necessárias, em quaisquer níveis de tensão, para a conexão à rede de propriedade da distribuidora, observadas as condições estabelecidas nos §§ 3º a 5º deste artigo; e III – dos postos de transformação necessários para o atendimento, ainda que em via pública, abrangendo todos os materiais necessários e a mão de obra, observados os critérios estabelecidos no §§ 1º e 2º do art. 43. (...)”

Por oportuno, consigne-se que a Resolução Normativa nº 883/2018 revogou o art. 47 e alterou a redação do art. 48:

“Art. 47. (Revogado)

Art. 48. A distribuidora não é responsável pelos investimentos necessários para a construção das obras de infraestrutura básica das redes de distribuição de energia elétrica destinadas à regularização fundiária e ao atendimento dos empreendimentos de múltiplas unidades consumidoras”.

Quer pela redação anterior, quer pela redação atual do artigo 48 da Resolução ANEEL 414/2010, fato é que a interpretação dada pela CERIPA não é correta, pois tais artigos – 47 já revogado e 48 - estão inseridos na *Seção XIII – Do Atendimento aos Empreendimentos de Múltiplas Unidades Consumidoras e da Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas* -, em cujas hipóteses não se enquadram os lotes integrantes de loteamentos.

Loteamentos se originam da divisão de uma área maior em partes menores (lotes) mediante a abertura de novas vias ou prolongamento das existentes. É o que diz o art. 2º, § 1º da L 6766/79 e também o artigo 2º, XLVII, da Resolução ANEEL 414/2010:

XLVII– loteamento: subdivisão de gleba de terreno em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, cujo projeto tenha sido devidamente aprovado pela respectiva Prefeitura Municipal ou, quando for o caso, pelo Distrito Federal;

E, evidentemente, loteamento não se confunde com os *Empreendimentos de Múltiplas Unidades Consumidoras*, que se referem a **condomínios**. Tal conclusão decorre da simples leitura dos artigos 17 a 19 da **Seção VIII** da Resolução ANEEL 414/2010:

Seção VIII
Dos Empreendimentos com Múltiplas Unidades Consumidoras

*“Art. 17. Em empreendimento com múltiplas unidades, cuja utilização da energia elétrica ocorra de forma independente, **cada fração caracterizada por uso individualizado constitui uma unidade consumidora.***

*Parágrafo único. As instalações para atendimento das **áreas de uso comum** constituem uma unidade consumidora de responsabilidade do condomínio, da administração ou do proprietário do empreendimento.”*

*“Art. 18. O empreendimento com múltiplas unidades consumidoras, cuja atividade predominante seja comercial, industrial ou de prestação de serviços, **pode ser considerado uma única unidade consumidora,** observado o que estabelece este artigo.*

§1º O empreendimento deve atender pelo menos uma das seguintes condições:

- a propriedade de todos os compartimentos do imóvel, prédio ou conjunto de edificações **deve ser de apenas uma pessoa física ou jurídica; OU***
- as unidades consumidoras **devem pertencer ao mesmo condomínio edilício,** devendo, neste caso, todos os condôminos subscreverem a solicitação de que trata o §4º.*

“Art. 19. Em empreendimentos com múltiplas unidades consumidoras, a medição para faturamento em cada local de consumo pode ser implementada de acordo com os procedimentos estabelecidos neste artigo.

*§ 1o A distribuidora deve instalar **medição totalizadora para faturamento entre o ponto de entrega e a entrada do barramento geral.***

E o que é medição totalizadora?

A própria Resolução ANEEL 414/2010 responde no **art. 2º, item XLIX, c**

*c) medição totalizadora: aquela cujos equipamentos **são instalados em entradas coletivas,** para fins de faturamento entre o ponto de entrega e o barramento geral, sempre que não for utilizado o sistema de medição convencional, por*

conveniência do consumidor e concordância da distribuidora.

Ora, os proprietários de lotes em loteamentos implantados sob a égide da L 6766/79 não possuem *fração ideal* de terreno e não têm necessidade de *medição totalizadora através de equipamentos instalados em entradas coletivas para faturamento entre o ponto de entrega e a entrada do barramento geral*.

Não há dúvidas, portanto, que a seção *Empreendimentos de Múltiplas Unidades Consumidoras*, em que os artigos ventilados pela CERIPA estão inseridos, diz respeito aos conjuntos habitacionais e condomínios edifícios disciplinados pela L 4591/64, e não aos loteamentos implantados de acordo com a L 6766/79, tal como aqueles da Consulente.

As residências situadas em lotes de loteamentos regidos pela L 6766/79, tem como ponto de entrega o poste instalado na divisa do lote com a via pública, o que é muito diferente de condomínios verticais ou horizontais, incluindo-se *shopping centers* e conjuntos habitacionais, onde há *medição totalizadora para faturamento entre o ponto de entrega e a entrada do barramento geral*, uma vez que as áreas internas são particulares. É por esse motivo que o artigo 48 transferiu aos *interessados* o custeio das obras nas áreas internas neste tipo de empreendimento (leia-se: condomínio edifício ou horizontal, conjunto habitacional, *shopping center*, etc.).

6. RESOLUÇÃO É ATO NORMATIVO QUE OBRIGATORIAMENTE SE SUBORDINA À LEGISLAÇÃO. CORRETA EXEGESE DA RESOLUÇÃO ANEEL 414/2010. INTERPRETAÇÃO DIVERSA QUE GERA ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA À CERIPA.

A doutrina¹ de forma geral, faz uma divisão do poder normativo em poder legislativo e regulamentar.

Em nosso entendimento, consideramos o mais adequado realizar a subdivisão do poder normativo em legislativo em sentido estrito e o regulamentar.

O poder legislativo em sentido estrito se dá pelas leis do Congresso como regra geral [CF 61] e nas hipóteses em que o Executivo promove lei delegada [CF 68] ou medida provisória [CF 62].

Não há dúvidas, conforme ensina **SÉRGIO GUERRA**, quanto à juridicidade das entidades reguladoras exercerem uma função normativa, **desde que observadas normas hierarquicamente superiores**².

Essas normas, expedidas pelas Agências, são normas que, obrigatoriamente, **subordinam-se à legislação aplicável**³. Têm uma

¹ Sobre tema, Odete MEDAUAR poder regulamentar de poder normativo, conferir: *Direito Administrativo Moderno*, 17.^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, pp. 131-132. Marçal JUSTEN FILHO menciona a expressão poder normativo em sentido amplo, ver: *Curso de Direito Administrativo*, 9.^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, n. 4.8, p. 232 *et seq.*

² Sérgio GUERRA. *Função de Regulação e Limites Normativos da ANEEL*, in: Fábio AMORIM DA ROCHA (coord.). *Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica – Tomo III*, Rio de Janeiro: Synergia, 2014, n. 25.1, p. 685.

³ “Esse, aliás, foi o entendimento da mais alta Corte brasileira – o Supremo Tribunal Federal – em cognição liminar na ADI nº 1668, em que diversos partidos políticos questionaram dispositivos da L 9472/97, que criou a ANATEL.

Dentre os vários dispositivos legais atacados pela referida ADI, destacam-se os incisos IV e X, da L 9472/97 19, que trata da competência da ANATEL para expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado. Com relação a esse dispositivo legal, foi deferido, em parte, o pedido cautelar requerido na ADI, no sentido de dar-lhes interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da ANATEL para expedir normas subordina-se aos

submissão em face da legislação, sendo sua função regulamentar o texto legislativo.

Resoluções, decreto regulamentar e portaria têm como parâmetro a lei, pois sua expedição é para assegurar a fiel execução da lei em referência.⁴

Em outros termos, decreto, portaria e resolução têm como principal função: auxiliar o administrado ao cumprimento da lei, aclarando seus comandos. Como atos administrativos, estão sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a podem contrariar.

Desse modo, resolução de agência reguladora não pode contrariar a lei, firmando seu caráter de subordinação em relação ao comando legal. A Resolução ANEEL só pode ser compreendida se editada e interpretada *secundum legem*. Nunca *praeter* ou *contra legem*.⁵

Demais disso, Resolução diferentemente de lei nunca pode inovar a ordem jurídica, em caráter inicial.⁶ Em outras palavras, resoluções não têm o condão de modificar a determinação da lei que regulamentam. Elas apenas aclaram, complementam o conteúdo da lei, para facilitar sua compreensão e execução. Não podem dispensar requisitos exigidos pela lei; não podem aumentar restrições impostas pela lei; não podem modificar o sentido da

preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado.

O Superior Tribunal de Justiça, nessa mesma linha de entendimento, vem afirmando, em diversos acórdãos, o caráter secundário das normas expedidas pelas Agências Reguladoras; portanto, subordinado à lei?

Sérgio GUERRA. *Função de Regulação e Limites Normativos da ANEEL*, in: Fábio AMORIM DA ROCHA (coord.). *Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica – Tomo III*, Rio de Janeiro: Synergia, 2014, n. 25.2, p. 685.

⁴ Manoel Jorge e SILVA NETO. *Curso de Direito Constitucional*, 4.ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 194.

⁵ Michel STASSINOPOULOS. *Traité des actes administratifs*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973 (reedição de Atenas, 1954), p. 18-19 e § 10, I, p. 69.

⁶ Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*, 23.ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 330.

lei. Não podem criar hipótese de solidariedade, sem que haja prévia disposição de lei nesse sentido, inovando na ordem jurídica.⁷

A L 10438/02 é clara ao dispor que compete ao permissionário – *in casu*, a **CERIPA** – o custeio para implantação da infraestrutura básica necessária à rede de energia.

A revogação dessa obrigação somente pode se dar por meio de nova Lei Federal, ou norma hierarquicamente superior.

Mas, felizmente, não houve qualquer tentativa da Resolução ANEEL 414/2010 de alterar as disposições da L 10438/02. Ao contrário, o art. 40 da Resolução ANEEL 414/2010 endossa o disposto do artigo 14 da L 10438/02, extirpando qualquer tentativa da **CERIPA** de se desviar da responsabilidade de atender, **de forma gratuita**, à solicitação de fornecimento de energia elétrica para unidade consumidora do grupo B (que inclui residências), cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, *in verbis*:

“Art. 40. A distribuidora deve atender, gratuitamente, à solicitação de fornecimento para unidade consumidora, localizada em propriedade ainda não atendida, cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, a ser enquadrada no grupo B, que possa ser efetivada”

In casu, os imóveis situados nos loteamentos Santa Cristina II e III cumprem os requisitos exigidos pela L 10438/02 e pelo art. 40 da Resolução ANEEL 414/2010, pois tem carga instalada menor que 50kW, se enquadram no grupo B, de modo que a inarredável conclusão a que se chega é de que a obrigação da **CERIPA** se mostra inafastável.

⁷ No mesmo sentido, conferir mais amplamente: Luciano FERREIRA LEITE. *O regulamento no direito brasileiro*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1986, *passim*; Roque Antonio CARRAZZA. *Regulamento no direito tributário brasileiro*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, *passim*.

Mas não é só. Há outra peculiaridade no caso concreto que obriga a **CERIPA** a fazer o custeio das extensões necessárias ao atendimento dos usuários solicitantes de ligação: o Contrato de Permissão para Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica (“Contrato”), firmado com a UNIÃO por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”), em 12.6.2008.

Como já demonstrado por meio da referida avença, a **CERIPA**, permissionária atuante nos loteamentos sob análise, em harmonia com a L 10438/02, obrigou-se a realizar **por sua conta e risco**, as obras necessárias à adequada prestação do serviço público de energia elétrica, para tanto **implantando novas instalações, bem como ampliando as já existentes, de modo a garantir o atendimento das atuais e futuras demandas de sua área de permissão**. É o que se lê das Cláusulas 7.^a e 10.^a do contrato firmado com a Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”), em 12.6.2008. Portanto, dúvidas não pairam acerca de sua obrigação.

A recusa da **CERIPA** de cumprir sua obrigação de implantação da rede de energia elétrica, além de desnaturar a Lei de Universalização da Energia, ocasiona descabido e reprovável **enriquecimento sem causa**.

Consoante ensina a doutrina, “*o enriquecimento sem causa consiste no indevido deslocamento patrimonial, sem a correspondente causa jurídica, norma ou contrato que justifique o deslocamento positivo ou negativo. Existe, no patrimônio do indivíduo, algo que não deveria, que pertence a outrem. Dito deslocamento não se configura em ilícito e decorre injustificadamente do acréscimo, vantagem ou poupança verificada no patrimônio de um em detrimento do patrimônio de outro.*”⁸

⁸ Cleidi de Fátima Manica MOSCON. *O enriquecimento sem causa e o novo Código Civil brasileiro*, Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 10.

VALLE FERREIRA também define o enriquecimento sem causa como “*todo incremento patrimonial, obtido à custa de outra pessoa e sem razão que o justifique. Elemento indispensável, já se vê, é o enriquecimento, requisito de dupla importância, pois, ao mesmo tempo que fundamenta o direito de repetição da perda sofrida, fornece a medida para o cálculo da restituição devida pelo aumento da riqueza.*”⁹

Por enriquecimento entende-se a significativa melhora na situação patrimonial, como é o caso estudado na presente consulta¹⁰, tendo em vista que a **CERIPA** deixará de aportar recursos financeiros para o projeto de implantação da rede de energia elétrica nos loteamentos, onerando os proprietários de lotes ou a Consulente.

Outrossim, a infraestrutura paga pelo consumidor ou loteadora incorporará o patrimônio da **CERIPA**, será por ela explorada mediante a conexão de outros consumidores e pela cobrança de tarifas que já incluem um percentual para investimento na expansão da rede e, quando encerrada a concessão (por decisão do governo federal ou por transferência do negócio para terceiro), a **CERIPA** será indenizada por um investimento que não fez, em autêntico locupletamento ilícito.

Por outro lado, a questão financeira suscitada pela **CERIPA** não pode servir de argumento para isentar a Permissionária do cumprimento da lei. Se seu orçamento não comporta as obrigações que lhe competem, deve a **CERIPA** procurar o Poder Executivo, já que a ele cabe organizar o orçamento público, até porque assim consta no art. 14, § 13 da L 10438/02:

⁹ José G. do Valle FERREIRA. *Enriquecimento sem Causa*, Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1950, p. 130.

¹⁰ “*Para fins de quantificação da obrigação de restituir o enriquecimento sem causa, o parâmetro é o enriquecimento patrimonial. Sob a concepção patrimonial, constitui enriquecimento qualquer melhora na situação patrimonial. Pode ser um aumento do ativo, como no pagamento indevido*” (Carlos Nelson KONDER. *Enriquecimento sem causa e pagamento indevido*, in *Obrigações: estudos na perspectiva civil-constitucional* (coord. Gustavo TEPEDINO), Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2005, pp. 369/398).

“§ 13. O Poder Executivo estabelecerá diretrizes específicas que criem as condições, os critérios e os procedimentos para a atribuição da subvenção econômica às concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica e, se for o caso, cooperativas de eletrificação rural e para a fiscalização da sua aplicação nos municípios beneficiados.”

Assim, forçoso concluir que a **CERIPA** é a responsável pela implantação de infraestrutura básica de energia elétrica nos loteamentos sob análise, pois: *i)* a Lei de Universalização da Energia (L 10438/02) e a Resolução ANEEL 414/2010 preveem expressamente a responsabilidade do permissionário para tal desiderato; *ii)* há, *in casu*, contrato firmado entre **CERIPA** e UNIÃO (ANEEL), que prevê a obrigação da **CERIPA** nos termos da Lei de Universalização da Energia e da Resolução ANEEL 414/2010; *iii)* a interpretação de resolução deve se dar em conformidade com a legislação federal que rege o tema, em respeito à hierarquia normativa; *iv)* a correta interpretação da Resolução ANEEL 414/2010 não exonera a **CERIPA** de custear a implantação de infraestrutura básica de rede de energia elétrica. Pelo contrário, a obriga; *v)* eventual conclusão em sentido contrário desnatura a Lei de Universalização da Energia e gera à **CERIPA** reprovável enriquecimento sem causa.

7. RESPOSTA AO QUESITO.

Em vista de todo o exposto, passamos a responder ao quesito formulado pela Consulente:

- 1.) É correto afirmar que a **CERIPA** está obrigada a custear a implantação da rede de energia elétrica nos loteamentos Santa Cristina II e III?

Resposta: **SIM.** Conforme expusemos ao longo desta Opinião Legal, compete à **CERIPA**, *in casu*, arcar com os custos de implantação da infraestrutura e rede de energia elétrica nos loteamentos Terras de Santa Cristina, glebas II e III, administrados pela Consulente, para atender aos proprietários de lotes enquadrados no grupo B, *que pedirem ligação cujo fornecimento possa ser realizado mediante a extensão de rede em tensão secundária de distribuição, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede primária.*

A “Lei de Universalização da Energia” (L 10438/02), a Resolução ANEEL 414/2010 e o contrato firmado com a ANEEL em 12.6.2008, preveem expressamente essa responsabilidade da **CERIPA**.

A obrigação da **CERIPA**, portanto, antes de qualquer outra consideração, é **obrigação legal**.

Eximir-se de tais obrigações significaria a mais pura violação ao princípio do *pacta sunt servanda*, em efetiva quebra da base contratual objetiva e violação da boa-fé objetiva.

Destaca-se, ainda, a impossibilidade de aplicação das disposições dos artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010 ao caso concreto, pois tais artigos estão inseridos na Seção XIII – Do Atendimento aos Empreendimentos de Múltiplas Unidades Consumidoras e da Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas -, em

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

cujas hipóteses não se enquadram os lotes integrantes de loteamentos, que se originam da divisão de uma área maior em partes menores (lotes) mediante a abertura de novas vias ou prolongamento das existentes, sob a égide da L 6766/79, não se confundindo com condomínios regidos pela L 4591/64.

Ainda que se admitisse que os artigos 47 e 48 da Resolução ANEEL 414/2010, pudessem ser aplicados a loteamentos, tal disposição não teria validade, pois contrariaria os §§10 e 11 do artigo 14 da Lei de Universalização da Energia (L 10438/02), norma hierarquicamente superior e que não pode ser alterada por resolução.

A recusa da **CERIPA** de cumprir sua obrigação de implantação da rede de energia elétrica, além de desnaturar a Lei de Universalização da Energia, ocasiona descabido e reprovável enriquecimento sem causa.

É a nossa opinião, salvo melhor juízo.

São Paulo, 15 de janeiro de 2020.



NELSON NERY JUNIOR

Professor Titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
(PUC-SP)

Livre-Docente, Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP

Doutorado em Direito Processual Civil pela *Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg*
(Alemanha)

Advogado – OAB-SP 51.737 – OAB-DF 31.485