

CONCURSO DE PRÁTICAS EXITOSAS

XII CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS

**DEFENSORIA DE ATUAÇÃO: NÚCLEO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ**

**A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO NUCON/DPPA PARA O
ENFRENTAMENTO DE COBRANÇAS ILEGAIS POR PARTE DE
CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA**

Jeniffer de Barros Rodrigues Araújo

Rossana Parente Souza

BELÉM -PA

2015

I. DESCRIÇÃO OBJETIVA

O desenvolvimento da prática ora apresentada teve por escopo as funções institucionais da Defensoria Pública de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos, ínsita no artigo 4º, II da Lei Complementar 80/1994 em adição à legitimidade da Instituição para atuar na seara coletiva, conforme disposto no inciso VII do mesmo dispositivo legal, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2015, quando julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3943.

Convém ressaltar que as funções institucionais supramencionadas foram utilizadas pelo Núcleo do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Pará – NUCON/DPPA de maneira estratégica conforme a apresentação dos problemas pelos assistidos, consumidores de energia elétrica do Estado do Pará e a garantia da prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes passou a ser mais efetiva a partir da mudança na forma de atuação do NUCON/DPPA.

Conforme será detalhado no tópico seguinte, o NUCON/DPPA optou pelos seguintes trâmites para o alcance dos resultados extraídos da prática apresentada:

- 1.1. Reformulação das petições, após a análise de resultados negativos das ações até então ajuizadas e do aprofundamento no estudo da legislação pertinente;
- 1.2. Ajuizamento de Ação Civil Pública;
- 1.3. Criação de canal direto de conciliação extrajudicial com a empresa;
- 1.4. Disseminação da prática do canal para os demais órgãos de atuação da Defensoria Pública no interior, com vistas à padronização do procedimento institucional;
- 1.5. Reuniões para obtenção de TAC;
- 1.6. Reuniões de trabalho ampliando a atuação conjunta da empresa com a Defensoria referente às áreas comuns de interesse, por exemplo, o aumento no número do cadastro de usuários da faixa “Baixa Renda”;

II. DESCRIÇÃO METODOLÓGICA

Utilizando os atendimentos prestados pelo NUCON/DPPA relacionados às reclamações referentes à concessionária de energia elétrica que presta serviço no Estado do Pará, Centrais Elétricas do Pará – CELPA, desde o ano de 2009, foi observado que as reclamações versavam normalmente acerca de variações de tarifa e consumo, qualidade do serviço e procedimento de cobrança de perdas referentes a consumos não registrados (CNR), popularmente conhecido como “gato”, sendo este último o maior volume e por tal motivo, o principal foco de ação do núcleo e que gerou a presente prática.

Não obstante tais reclamações versarem sobre objeto comum, até junho de 2014 o procedimento que vinha sendo adotado pelo NUCON/DPPA versava no ajuizamento de ações judiciais individuais pulverizadas nas 14 (quatorze) varas cíveis da Comarca de Belém.

Entretantes, é importante esclarecer que no período compreendido entre 2009 a 2014 a concessionária de energia elétrica no Estado do Pará, encontrava-se em processo de recuperação judicial.

Até 2012 a concessão era exercida pelo grupo Rede e, no ano de 2012, a ANEEL autorizou a transferência do controle da CELPA para o grupo Equatorial, tendo a recuperação sido julgada no ano de 2014.

O impacto da troca de controle sobre a CELPA foi refletido no volume e objeto dos atendimentos realizados pelo NUCON/DPPA, revelando uma agressiva política de recuperação de perdas por parte da empresa, inclusive por conta de exigência da própria ANEEL, uma vez que as perdas no Estado do Pará chegaram ao patamar de 40% (quarenta por cento).

Natural, considerando o contexto, no entanto, muitas ilegalidades foram praticadas, o que forçou também a mudança de atuação do NUCON/DPPA.

Inicialmente eram realizadas tentativas de conciliação extrajudicial com a empresa, mas esta sequer comparecia e quando mandava representantes, estes apenas manifestavam que não havia proposta de acordo além do parcelamento do débito.

Em razão disso foram ajuizadas ações de revisão de cobrança, mas não estava sendo alcançado êxito junto ao Poder Judiciário local porque, até então os pedidos de revisão de cobrança de CNR se fundamentavam unicamente na

essencialidade do serviço, na dignidade da pessoa humana e na hipossuficiência dos autores.

Naquele cenário, fácil concluir que a postura do Poder Judiciário em não acatar os pedidos de liminar e, realizando uma análise crítica da própria atuação do NUCON/DPPA, a forma como os pedidos eram formulados, contribuíram para a postura de endurecimento da empresa quanto às conciliações.

A análise negativa dos resultados alcançados, desde o início de 2009 até o início de 2014, levou à decisão de reformular os fundamentos e os próprios pedidos que eram veiculados nas petições.

Assim, após a análise detida da Resolução 414/2010 da ANEEL, foi formulado o entendimento do NUCON/DPPA de que o procedimento de cobrança de CNR adotado pela CELPA violam em alguns dispositivos da Resolução 414/2010 da ANEEL, bem como, ela própria apresenta pontos de contradição com a legislação consumerista e princípios constitucionais, que serão melhor detalhados abaixo.

Assim, as ações individuais foram reformatadas, passando a versar sobre pedido de declaração de nulidade do procedimento de cobrança de CNR e de imputação de débito, cumulado com vedação de corte, inscrição nos cadastros de proteção ao crédito e indenização por danos morais.

A mudança teve impacto positivo, passando então a serem deferidas as liminares garantindo a continuidade no fornecimento de energia e a proteção contra a negativação do CPF do consumidor, até a análise do mérito.

Com o volume de liminares deferidas em favor dos consumidores e a crescente demanda por atendimento no NUCON/DPPA foi constatado que o ajuizamento de ação coletiva acarretaria maior efetividade na atuação.

Assim em julho de 2014 foi ajuizada a Ação Civil Pública nº. 0025624-69.2014.8.14.0301 na 13ª Vara Cível da Comarca de Belém cujo objeto é idêntico ao das ações individuais exitosas, qual seja, declaração de nulidade do procedimento de cobrança de CNR e de imputação de débito, vedação de corte e de inscrição nos cadastros de proteção ao crédito, em adição, questiona a legalidade do artigo 115 da Resolução 414/2010 da ANEEL.

A cópia da inicial segue anexa, mas convém destacar os principais pontos que foram submetidos para o julgamento do Poder Judiciário na referida ação civil pública.

2.1. Principais fundamentos da ACP:

2.1.1. O corte no fornecimento de energia referente a faturas antigas

Foi esclarecido que os assitidos relataram à Defensoria Pública do Estado do Pará, que a CELPA adota como prática usual o corte no fornecimento de energia elétrica mesmo que as faturas recentes estejam devidamente pagas, prática em desacordo com a jurisprudência atualmente majoritária no Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Os consumidores têm em comum:

- a submissão a termo de acordo de confissão de dívida de valores exorbitantes unilateralmente fixados pela empresa concessionária;
- a imputação de dívidas impagáveis, baseadas em informações inverídicas;
- o corte no fornecimento de energia elétrica sem notificação prévia e sem a presença do responsável pela unidade consumidora;
- o débito que origina a interrupção do serviço é sempre antigo, pois as faturas de consumo atual (três últimos meses), normalmente estão quitadas;
- a falta de condições financeiras para efetuar o pagamento da conta, nos moldes cobrados pela concessionária.

2.1.2. A fraude à resolução 414/2010 ANEEL

A CELPA tem efetuado a cobrança de diferença de consumos não faturados por sua única responsabilidade e imputando tal ônus aos consumidores sem o devido processo legal e contraditório.

Ademais, compete à CELPA providenciar a substituição do relógio medidor e apurar se há furto de energia ou outras irregularidades, que influenciem no faturamento do consumo.

O artigo 115 da Resolução 414/2010 estabelece que “comprovada a deficiência no medidor ou em demais equipamentos de medição, a distribuidora deve proceder à compensação do faturamento de consumo de energia elétrica e de demanda de potência ativa e reativa excedentes” e nos seus incisos estabelece os critérios.

O parágrafo segundo dispõe que “os prazos máximos para fins de cobrança ou devolução devem observar o disposto no art. 113”.

O dispositivo 113, por sua vez, reza que:

Art. 113. A distribuidora quando, **por motivo de sua responsabilidade**, faturar valores incorretos, faturar pela média dos últimos faturamentos sem que haja previsão nesta Resolução ou não apresentar fatura, sem prejuízo das sanções cabíveis, deve observar os seguintes procedimentos:

I – **faturamento a menor ou ausência de faturamento: providenciar a cobrança do consumidor das quantias não recebidas, limitando-se aos últimos 3 (três) ciclos de faturamento imediatamente anteriores ao ciclo vigente;** (grifo nosso)

Verifica-se que a CELPA está aplicando ao consumidor procedimento mais oneroso, **aplicável para as hipóteses em que a ausência de faturamento se deve à procedimento irregular, quando a própria resolução, no art. 113, - mesmo capítulo do supra citado capítulo 115 -, prevê especificamente a forma de ressarcimento para os casos em que a falta de faturamento não se deve à conduta do consumidor.**

Portanto, conforme o entendimento do NUCON/DPPA, a requerida somente poderia cobrar a diferença de consumo dos três ciclos imediatamente anteriores ao vigente.

2.1.3. As abusividades do TOI – Termo de ocorrência e inspeção

A empresa concessionária vinha realizando inspeções adotando a seguinte prática:

a) por meio de procedimento registrado em documento intitulado “Termo de Ocorrência e inspeção – TOI”, de forma unilateral, imputa aos consumidores supostas irregularidades nos medidores de energia elétrica;

b) elabora documento denominado “Demonstrativo de Cálculo” e o envia aos consumidores, cobrando-lhes um valor que corresponderia à suposta diferença que ela entende ser devido;

c) caso o consumidor não pague o valor calculado no “Demonstrativo de Cálculo”, ou assine confissão de dívida, parcelando tal valor, a ré interrompe o fornecimento de energia elétrica do consumidor.

A conduta da empresa fere o princípio constitucional do devido processo legal, o princípio da boa-fé objetiva e as regras básicas de ônus das prova.

Não há subsunção da conduta da ré ao disposto no art. 129 e §§, da Resolução n.º. 414/2010¹, porquanto no ato da suposta constatação, ao se emitir o TOI

¹ Art. 129. Na ocorrência de indício de procedimento irregular, a distribuidora deve adotar as providências necessárias para sua fiel caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor.

§ 1º A distribuidora deve compor conjunto de evidências para a caracterização de eventual irregularidade por meio dos seguintes procedimentos:

I – emitir o Termo de Ocorrência e Inspeção – TOI, em formulário próprio, elaborado conforme Anexo V desta Resolução;

II – solicitar perícia técnica, a seu critério, ou quando requerida pelo consumidor ou por seu representante legal;

III – elaborar relatório de avaliação técnica, quando constatada a violação do medidor ou demais equipamentos de medição, exceto quando for solicitada a perícia técnica de que trata o inciso II; (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

IV – efetuar a avaliação do histórico de consumo e grandezas elétricas; e

V – implementar, quando julgar necessário, os seguintes procedimentos:

a) medição fiscalizadora, com registros de fornecimento em memória de massa de, no mínimo, 15 (quinze) dias consecutivos; e

b) recursos visuais, tais como fotografias e vídeos.

§ 2º Uma cópia do TOI deve ser entregue ao consumidor ou àquele que acompanhar a inspeção, no ato da sua emissão, mediante recibo.

§ 3º Quando da recusa do consumidor em receber a cópia do TOI, esta deve ser enviada em até 15 (quinze) dias por qualquer modalidade que permita a comprovação do recebimento.

§ 4º O consumidor tem 15 (quinze) dias, a partir do recebimento do TOI, para informar à distribuidora a opção pela perícia técnica no medidor e demais equipamentos, quando for o caso, desde que não se tenha manifestado expressamente no ato de sua emissão. (Redação dada pela REN ANEEL 418, de 23.11.2010).

§5º Nos casos em que houver a necessidade de retirada do medidor ou demais equipamentos de medição, a distribuidora deve acondicioná-los em invólucro específico, a ser lacrado no ato da retirada, mediante entrega de comprovante desse procedimento ao consumidor ou àquele que acompanhar a inspeção, e encaminhá-los por meio de transporte adequado para realização da avaliação técnica.

§6º A avaliação técnica dos equipamentos de medição pode ser realizada pela Rede de Laboratórios Acreditados ou pelo laboratório da distribuidora, desde que com pessoal tecnicamente habilitado e equipamentos calibrados conforme padrões do órgão metrológico, devendo o processo ter certificação na norma ABNT NBR ISO 9001, preservado o direito de o consumidor requerer a perícia técnica de que trata o inciso II do § 1º. (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

§7º Na hipótese do §6º, a distribuidora deve comunicar ao consumidor, por escrito, mediante comprovação, com pelo menos 10 (dez) dias de antecedência, o local, data e hora da realização da avaliação técnica, para que ele possa, caso deseje, acompanhá-la pessoalmente ou por meio de representante nomeado.

por vezes, não são preenchidos todos os campos do formulário, o que fere o dever de publicidade e informação; em outras ocasiões, tampouco se comunica o local da avaliação do medidor ou se oportuniza o serviço de perícia técnica do órgão competente vinculado à segurança pública em patente ofensa ao princípio do contraditório.

Em adição tem-se a presunção de boa-fé nas relações de consumo, o que significa dizer que para as hipóteses de suposta irregularidade de aferição de consumo, considera-se que os consumidores do Estado do Pará estão e estarão em situação regular, até prova em contrário.

2.1.4. A ilegalidade do art. 115² da resolução 414/2010 - ANEEL

A suposta irregularidade constatada nos medidores de energia elétrica pode derivar justamente do desgaste dos equipamentos da rede de distribuição, de falha interna, de condições ambientais não previstas pela ré, ou mesmo de ação de terceiros.

Desse modo, em razão de seu dever de manutenção, como ônus e risco da própria atividade empresarial que explora, a responsabilidade por irregularidades nos equipamentos é da própria Ré, até prova em contrário.

§8º O consumidor pode solicitar, antes da data previamente informada pela distribuidora, uma única vez, novo agendamento para realização da avaliação técnica do equipamento.

§9º Caso o consumidor não compareça à data previamente informada, faculta-se à distribuidora seguir cronograma próprio para realização da avaliação técnica do equipamento, desde que observado o disposto no § 7º.

§10. Comprovada a irregularidade nos equipamentos de medição, o consumidor será responsável pelos custos de frete e da perícia técnica, caso tenha optado por ela, devendo a distribuidora informá-lo previamente destes custos, vedada a cobrança de demais custos.

§ 11. Os custos de frete de que trata o § 10 devem ser limitados ao disposto no § 10 do art. 137.

² Art. 115. Comprovada deficiência no medidor ou em demais equipamentos de medição, a distribuidora deve proceder à compensação do faturamento de consumo de energia elétrica e de demanda de potência ativa e reativa excedentes com base nos seguintes critérios: (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

I – aplicar o fator de correção, determinado por meio de avaliação técnica em laboratório, do erro de medição;

II – na impossibilidade de determinar os montantes faturáveis pelo critério anterior, utilizar as respectivas médias aritméticas dos valores faturados nos 12 (doze) últimos ciclos de faturamento de medição normal, proporcionalizados em 30 (trinta) dias, observado o disposto no § 1 do art. 89; ou (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

III – no caso de inviabilidade de ambos os critérios, utilizar o faturamento imediatamente posterior à regularização da medição, observada a aplicação do custo de disponibilidade, conforme disposto no art. 98.

Em razão disso, não pode, com base em um mero ato administrativo (uma resolução da ANEEL), e sob a ameaça de interrupção no fornecimento de energia, de forma unilateral e abusiva (por meio do mencionado TOI), atribuir ao consumidor irregularidade nos aparelhos medidores de energia elétrica.

Portanto, manifestamente incabível o art. 115, da Res. n° 414/2010, pois se a CELPA é a proprietária dos equipamentos e responsável pela sua verificação periódica, não podendo transferir o ônus da obrigação de manutenção e guarda ao consumidor, eis que as condições gerais do contrato de prestação de serviço de energia elétrica devem estar em consonância com a lei de concessões (Lei n° 8987/95), a qual estabelece os direitos e deveres do usuário, que não faz qualquer referência à obrigação de depositário fiel em desfavor do consumidor.

Neste contexto, o poder regulamentar da ANEEL extrapolou o princípio da legalidade, por estar em desacordo, também, com o artigo 51, inciso I³, do CDC.

2.2. Desdobramentos decorrentes do ajuizamento da ACP

A ação civil pública foi recebida, porém, o magistrado decidiu prorrogar a análise do pedido de liminar após a apresentação da contestação, o que gerou a seguinte celeuma: O que fazer com o grande volume de reclamações posteriores que chegaram ao NUCON/DPPA, envolvendo situação de corte e negativação de cadastro em razão de cobrança ilegal de CNR?

Foram adotadas as seguintes ações estratégicas:

2.2.1. A propositura das ações individuais de forma conexa à ACP, o que na prática, travou o andamento da 13ª Vara Cível da Comarca de Belém A CELPA contestou, houve réplica e a liminar na ACP não foi julgada, em contrapartida, eram deferidas as liminares nas ações individuais.

2.2.2. Criação de canal direto para conciliação das demandas via email e telefone, que, a princípio foi exitoso, no entanto, com o decorrer do tempo, passou a se resumir à proposta de parcelamento dos débitos.

³ Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

2.2.3. Realização de mutirão judicial das ações individuais da 13ª Vara Cível de Belém, que resultou no índice de 100% de conciliações;

2.2.4. Aperfeiçoamento do canal direto com a confecção de um procedimento operacional padrão – “pop”, que objetiva a conciliação, fixando prazo para suspensão de corte e negatização de cadastro até o encerramento do procedimento administrativo, reuniões presenciais semanais para assinatura dos termos de acordo na sede do NUCON/DPPA e mensais para tentativa de conciliação presencial, para os casos não solucionados via email e telefone. A empresa disponibilizou um celular corporativo para que fossem realizadas as reclamações oriundas do canal direto;

2.2.5. Agendamento de mutirões de conciliação em todo o Estado do Pará, nas sedes Regionais da Defensoria Pública no interior do Estado do Pará.

2.2.6. Expansão do canal direto de conciliação para todas as regionais da Defensoria Pública no interior do Estado do Pará, acompanhando o calendário de mutirões.

2.2.7. Compromisso do NUCON/DPPA em intermediar junto às secretarias de assistência social, por meio dos CRAS a realização do cadastro do Número de Inscrição Social – NIS, que possibilita o cadastramento dos consumidores como usuário de tarifa Baixa Renda.

2.2.8. Inclusão da empresa no programa “Balcão de Direitos”, responsável pelas ações de cidadania e mutirões itinerantes da Defensoria Pública do Pará, para que aquela participe realizando junto às prefeituras o cadastro do NIS, promovendo a troca de lâmpadas e geladeiras, por modelos mais econômicos e realizando conciliações nas reclamações oriundas de cobrança de CNR.

2.2.9. Suspensão da ACP para tentativa de TAC;

2.2.10. Organização de workshop, pela empresa, aos defensores públicos para esclarecer acerca dos procedimentos adotados nos vários tipos de medição, estatísticas de principais locais em que ocorrem irregularidades, as principais irregularidades encontradas.

III. BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS

Os principais benefícios institucionais alcançados a partir da aplicação da presente prática foram:

- 1) Reafirmação da legitimidade da Defensoria Pública do Estado do Pará como instrumento de concretização e desburocratização ao

acesso à justiça e desvinculação da noção de justiça ao Poder Judiciário;

- 2) Posicionamento do Núcleo do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Pará como referência na defesa dos direitos dos consumidores perante a sociedade civil, a imprensa e grandes empresas.
- 3) Criação de um procedimento operacional padrão (POP) para as conciliações entre Defensoria e CELPA;
- 4) Disseminação dos procedimentos adotados pelo Núcleo do Consumidor para as defensorias do interior do Estado do Pará, padronizando a atuação na referida seara, sem desrespeitar a independência dos órgãos de atuação;
- 5) Criação de agenda de mutirões de conciliação nas ações ajuizadas em todo o Estado do Pará.
- 6) Articulação junto à SENACON para fins de mobilização nacional dos órgãos de proteção aos direitos do consumidor para influenciar no precedente de uniformização de jurisprudência pendente de julgamento no STJ, de interesse das concessionárias de energia elétrica de todo o país, que pretendem firmar o posicionamento da referida corte pela legalidade do corte no fornecimento de energia elétrica nos procedimentos de cobrança oriunda de CNR.

IV. RECURSOS ENVOLVIDOS

1) Recursos humanos:

1.1) Defensores públicos do Núcleo do Consumidor – NUCON

Arnoldo Péres Júnior
Jeniffer de Barros Rodrigues Araújo
Johny Fernandes Giffoni
Maurício de Jesus Nunes Silva
Nilza Maria Paes da Cruz
Rossana Parente Souza

1.2) Estagiários de direito

Álvaro Henrique Paes da Cruz Santos
Ana Flávia Rodrigues Silva Américo
Bruna Linik Nascimento da Silva
Diego Marinho Martins
Juliana Gonçalves Alcântara
Lorena Nazaré De Luca Machado
Maria Eduarda de Barros Malcher
Mizuko Koga Teixeira
Walter Siqueira
Yanca de Cassia Lopes Sales

1.3) Servidores da secretaria

Diná Raquel Monteiro da Silva
Edna Maria Ferreira Gouveia
José Alcione
Maria Francisca Gaia Gonçalves

- 1.4) Motorista
- 1.5) Assessoria de Comunicação da Defensoria Pública
- 2) Recursos materiais:
 - 2.1) 7 (sete) computadores
 - 2.2) 2 (duas) impressoras
 - 2.3) 1 (um) scanner
 - 2.4) 1 (um) veículo tipo van
 - 2.5) 7 (sete) aparelhos de telefone
 - 2.6) Internet
- 3) Material de expediente
 - 3.1) Resmas de papel
 - 3.2) Tonner de impressora
 - 3.3) Canetas esferográficas
 - 3.4) Clipes, grampeadores, grampos e ligas
 - 3.5) Capas de processo