



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3152 - DF (2022/0237737-9)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : UNIÃO
REQUERIDO : AES URUGUAIANA EMPREENDIMENTOS SA
REQUERIDO : OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELETRICO ONS
ADVOGADOS : LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(S) - DF006157
MÁRCIO PINA MARQUES - DF021037
CARLOS AUGUSTO TORTORO JUNIOR - SP247319

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela UNIÃO contra decisão proferida na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1045902-56.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e sentença proferida na Ação Ordinária n. 1083024-88.2021.4.01.3400.

Narra a requerente que, na origem, trata-se de ação ajuizada por ÂMBAR URUGUAIANA ENERGIA S.A. contra a UNIÃO e o OPERADOR DO SISTEMA ELÉTRICO NACIONAL – ONS, com pleito de que, relativamente aos meses de novembro e dezembro de 2021, seja assegurado o recebimento de todas as entregas de energia geradas pelas autoras nas condições originalmente aceitas nos termos da Carta UTE URU 013.2021 e renovadas pela Carta UTE URU 015.2021. Requereu, assim, que o pedido seja julgado totalmente procedente para que seja anulado o cancelamento das entregas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2021, restabelecendo-se tais entregas e assegurando o recebimento da energia gerada pela autora, preservando-se as condições originalmente aceitas pelo CMSE.

Sustenta que o cumprimento da decisão impugnada representa aumento de mais de 4.000% do valor originalmente previsto a ser cobrado do mercado de curto prazo no mês corrente, o qual seria de R\$ 15.550.714,05, que, em razão da sentença prolatada na demanda originária, passa a ser de R\$ 755.304.582,56.

Assevera que há controvérsia quanto aos valores a serem aplicados no pagamento à interessada, que há potencial risco de efeito multiplicador, bem como que a empresa em referência não apresentou, no mês mais crítico da escassez hídrica, a energia contratada, desconsiderando atos técnicos regulatórios do setor elétrico.

Defende o reconhecimento da legitimidade do modelo concebido pela UNIÃO para o recebimento de oferta adicional de geração de energia elétrica proveniente

de Usina Termelétrica sem CVU (custo variável unitário) para atendimento ao Sistema Interligado Nacional, destacando que a Portaria MME n. 17/2021 determina que as usinas sejam modeladas na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica.

Explica que, segundo a Portaria MME n. 17/2021, compete ao Operador Nacional do Sistema Elétrico avaliar se há necessidade de recurso adicional para o SIN e, caso haja, apresentar as ofertas de geração adicional ao Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico.

Ressalta que a UTE Uruguaiana ficou sem gerar energia durante todo o mês de novembro de 2021, bem como não declarou disponibilidade para tal ao Operador Nacional, não tendo realizado performance como deveria, o que leva, por consequência, ao cancelamento da oferta de geração.

Defende que o cancelamento das ofertas futuras tem por objetivo manter a previsibilidade na operação para a confiabilidade de suprimento, conceito relacionado à operação de curto prazo, concretizando a segurança e a confiabilidade necessárias à estruturação de qualquer política pública energética brasileira.

Alega que cabe ao gerador buscar fornecedores de confiabilidade e se proteger de eventuais problemas que pudessem ocorrer, em vez de simplesmente transferir aos consumidores os eventuais prejuízos que uma avaliação mais criteriosa poderia ter lhe evitado, destacando que afastar a condição de performance é conceder um privilégio injustificado e totalmente desarrazoado à referida empresa, violando os princípios da isonomia e da impessoalidade.

Pontua que está caracterizada a lesão à ordem pública, uma vez que a interferência judicial em norma regulamentadora de política pública energética invade a esfera de organização administrativa do Poder Público federal.

Enfatiza que a UNIÃO, por meio do Ministério de Minas e Energia, dispõe da competência para a construção da política pública em questão, não podendo ser desconsiderado todo o arcabouço técnico construído pelos órgãos competentes.

Em primeira instância, assim foi decidida a questão:

Ante o exposto, julgo PROCEDENTE o pedido formulado na Inicial e declaro extinto o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil de 2015. Anulo o cancelamento das entregas relativas aos meses de novembro e dezembro (que já haviam sido aceitas em deliberação concernente à Carta UTE URU 013.021 e foram reiteradas por meio da Carta UTE URU 015.021), restabelecendo tais entregas para os meses novembro e dezembro, assegurando o recebimento pelas Rés da energia gerada pela Autora nos meses de novembro e dezembro de 2021, preservando definitivamente a eficácia integral das condições originalmente aceitas pelo CMSE nos termos da Carta UTE URU 013.2021 e renovadas pela Carta UTE URU 015.2021.

No Agravo de Instrumento n. 1012546-36.2022.01.0000, a empresa AES Uruguaiana Empreendimentos S.A. requereu que fosse fixado o Juízo de primeiro grau “para liberação de valores”, mediante a apresentação de seguro-garantia. Todavia, o Desembargador Carlos Augusto Pires Brandão assim entendeu:

Desta feita concedo a tutela ora requerida para reafirmar a plena competência do juízo de primeiro grau para conhecimento e processamento da demanda, cabendo-lhe decidir, originariamente, acerca dos pedidos de antecipação de tutela bem como definir as garantias e contracautelas que entender por necessárias.

Decisão de fls. 383-386 deferiu, no exercício do poder geral de cautela, a suspensão do pagamento a ser realizado no último dia 8 de agosto, até o dia 15 de agosto, conforme comunicado e calendário da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, em cumprimento ao decidido na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1045902-56.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e na sentença proferida na Ação Ordinária n. 1083024-88.2021.4.01.3400, em curso da 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Petição de ÂMBAR URUGUAIANA ENERGIA S.A. de fls. 418-420 pleiteando que “seja determinado à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) (i) que se abstenha de restituir aos agentes (que integram a mesma CCEE) os recursos arrecadados correspondentes à integralidade dos créditos da ora Peticionária resultantes das Decisões proferidas pela 6ª Vara Federal da SJDF no Processo n. 1083024-88.2021.4.01.3400 (tanto em caráter antecipatório, quanto na Sentença) e (ii) que adote todas as providências necessárias para a plena e imediata liquidação/pagamento dos créditos da ora Peticionária, no prazo máximo de 24h, contados da decisão que indefira a SLS no próximo dia 15.08.2022e/ou reconsidere, a qualquer tempo, a r. Decisão que obistou temporariamente o pagamento, intimando-se, com urgência, para cumprimento a multicitada CCEE (por meio do endereço eletrônicoatendimento@ccee.org.br), o ONS e a União”.

Manifestação da UNIÃO de fls. 421-517 requerendo a concessão da medida liminar.

Petição da ANEEL requerendo seu ingresso no feito e o deferimento da suspensão de liminar (fls. 519-524).

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores. Cuida-se de uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

Repise-se, a *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função

pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, está caracterizada a lesão à ordem pública, uma vez que o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substitui o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública desenhada estabelecendo Diretrizes para a Oferta Adicional de Geração de Energia Elétrica Proveniente de Usina Termoelétrica – UTE para atendimento ao Sistema Interligado Nacional – SIN. Desconsidera, também, a presunção de legalidade do ato administrativo, o impacto financeiro aos usuários, bem como o efeito multiplicador a gerar possível risco para o sistema.

E, se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou veracidade, tal conclusão jurídica configuraria uma forma de desordenar toda a lógica de funcionamento regular do Estado com exercício de prerrogativas que lhe são essenciais. O Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

Destaque-se que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

No caso sob análise, na verdade, percebe-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, o que pode trazer prejuízos irreversíveis em razão do comprometimento do modelo estabelecido de redução dos impactos do cenário hidrológico de modo a manter o suprimento de energia elétrica. Demais disso, pode culminar no impacto sistêmico para todo o setor elétrico do País, prejudicando, ao final, todos consumidores de tal serviço público.

Não se pode descuidar que o longo caminho percorrido pela administração pública, com sua expertise no setor energético, até chegar à solução desenhada, não pode ser substituído pelo juízo de decisões não definitivas, sob pena de causar embaraço desproporcional ao exercício estável da atividade administrativa, com possível ocorrência de efeito multiplicador que leva a um perigoso desequilíbrio sistêmico do setor.

Ao interferir na discricionariedade administrativa da administração pública que construiu a solução técnica em debate, o Judiciário acaba por substituir o legítimo processo de construção especializada da política pública desejada.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua

acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da política pública desenhada e estrategicamente escolhida. E, conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

A administração pública, no caso em tela, de acordo com os ditames legais, instituiu política de enfrentamento à escassez hidrológica visando a regularidade no fornecimento de energia elétrica para os consumidores brasileiros, e essa prerrogativa estatal não pode ser, em nenhuma hipótese, violada, pois configura característica essencial da premissa que informa o regime jurídico da administração pública, que é a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Ao interferir na regulação especializada e técnica realizada pelos órgãos da administração competentes, o Judiciário acaba por substituir o legítimo processo de construção dialética da regulação elétrica. E tal substituição da decisão administrativa, construída em ambiente multilateral propício para o diálogo técnico, afeta a autonomia regulatória da administração pública, com impacto econômico em prejuízo aos cofres públicos, tal como bem pontuado na petição inicial.

É sabido que o tema está sujeito ao crivo do Poder Judiciário, contudo a precaução sugere, no caso em tela, que a substituição das decisões da administração pública ocorra em decorrência de caracterizada ilegalidade inequívoca, após o curso regular do processo pelas instâncias do Poder Judiciário. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Agravo regimental provido." (AgRg na SLS n. 1.266-DF, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010.)

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR 101/AL. INABILITAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE. PARALISAÇÃO DO ANDAMENTO DO CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 12.016/2009), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

2. Hipótese em que a decisão objeto do pleito suspensivo inibiu o prosseguimento da concorrência pública de contratação de empresa para a elaboração de projetos e execução das obras remanescentes de duplicação e restauração da pista existente na BR 101/AL.
3. Potencial lesivo, de natureza grave, à ordem pública. A interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado.
4. Lesão à segurança pública. A falta de conservação da referida via é causa suficiente para aumentar os acidentes de trânsito. Manifesta urgência do procedimento licitatório.
5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.864/DF, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 25/4/2017.)

Por seu turno, importa destacar, por fim, que a lei de introdução às normas ao direito brasileiro, após a reforma imposta com o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, tanto nas esferas administrativas, de controle e judicial, a necessidade de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentar apenas em valores jurídicos abstratos. Nesse sentido, colaciono os seguintes artigos da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos das decisões exaradas na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1045902-56.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e na sentença proferida na Ação Ordinária n. 1083024-88.2021.4.01.3400, em curso da 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, até o trânsito em julgado da ação principal.

Julgo prejudicado o pedido de reconsideração formulado às fls. 418-420.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 15 de agosto de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente