



PODER JUDICIÁRIO

12ª Vara Cível Federal de São Paulo

Avenida Paulista, 1682, Bela Vista, São Paulo - SP - CEP: 01310-200

<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5022129-48.2025.4.03.6100

AUTOR: MUNICIPIO DE SÃO PAULO

ADVOGADO do(a) AUTOR: EMERSON DIEGO SANTOS DE VASCONCELOS - SP515356 ADVOGADO

do(a) AUTOR: LUCIANA SANT ANA NARDI - SP173307 ADVOGADO do(a) AUTOR: RACHEL MENDES

FREIRE DE OLIVEIRA - SP196348 ADVOGADO do(a) AUTOR: ARTUR DE ALBUQUERQUE TORRES -

SP415431

REU: UNIÃO FEDERAL, AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL, ELETROPAULO

METROPOLITANA ELETRICIDADE DE SAO PAULO S.A.

ADVOGADO do(a) REU: JOAO LUCAS PASCOAL BEVILACQUA - SP357630 ADVOGADO do(a) REU:

GUILHERME PIZZOTTI MENDES COLETTI DOS SANTOS - SP375475

DECISÃO

RELATÓRIO

ID 356333905. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Município de São Paulo em face da União Federal, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e de Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (ENEL SP) com os seguintes pedidos de tutela de urgência:

A) À ANEEL, que se abstenha de propor ao Poder Concedente a prorrogação antecipada do contrato de concessão da requerida Eletropaulo (ENEL-SP), até o julgamento final desta demanda, sem prejuízo da possibilidade de realizar nova licitação a qualquer momento;

Subsidiariamente, quanto a este item, requer que a proposta de prorrogação antecipada da concessão da ENEL-SP, em razão das peculiaridades locais da respectiva área de concessão (Tópicos II.2, II.5 e III.6 desta peça) esteja condicionada: (1) à realização de audiência pública presencial nesta Cidade de São Paulo; e (2) à avaliação, pela ANEEL, de que outros critérios além daqueles previstos literalmente no art. 2º do Decreto Federal 12.068/2024, sendo pelo menos os seguintes: (a) a inclusão dos eventos expurgados, para fins de avaliação da continuidade do fornecimento; (b) o TMAE (tempo médio de atendimento a emergências); (c) o INS (indicador de nível de serviços); (d) o IASC (índice de satisfação ao consumidor); e (e) o percentual de obras em atraso; tudo isso nos termos dos votos vencidos da Diretoria da ANEEL na Sessão do dia 29/04/2025 (Docs. 21 e 23), além de outros critérios que forem definidos no curso desta demanda, sem prejuízo do contraditório;

B) À ANEEL, que anexe a esta ação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas: (A) cópia do processo administrativo instaurado em outubro de 2024, por meio do qual avalia se proporá ao Ministério de Minas e Energia a declaração de caducidade do contrato de concessão da Eletropaulo (ENEL-SP), processo esse cujo acesso foi recusado ao Município de São Paulo, com o argumento de que se trata de processo sigiloso, sigilo esse que não abrange os atos de investigação já concluídos; (B) o conteúdo dos votos vencidos da Sessão de 25/02/2025, que reprovaram a minuta do Termo Aditivo que consta no Doc. 24; e (C) esclarecimento sobre se a ENEL-SP se enquadra no art. 11 do Decreto 12.068/2024 e, em caso positivo, anexar os planos de ação e de investimentos por ela apresentados, além de informar os critérios que a ANEEL aplicará para avaliar esses mesmos planos;

C) À ANEEL, que informe nestes autos, no prazo de 30 (trinta) dias os critérios que aplicará para avaliar eventuais contrapartidas da Concessionária Eletropaulo (ENEL- SP) para ter o contrato prorrogado, tendo em vista que o Decreto Federal n.º 12.068/2024 prevê, em seu art. 6º, inciso II, que as concessionárias que pretendem a prorrogação deverão desenvolver ações para a redução da vulnerabilidade e para o aumento da resiliência das redes de distribuição frente a eventos climáticos, CONFORME REGULAÇÃO DA ANEEL;

D) À ANEEL, que, no prazo de 30 (trinta) dias, providencie, nos Módulos 4 e 8 do PRODIST, todas as atualizações sugeridas na Nota Técnica 90, de 18 de outubro de 2024 (Doc. 12), com efeitos aplicáveis pelo menos à requerida Eletropaulo (ENEL-SP);

E) À União Federal (Poder Concedente), que se abstenha de prorrogar o contrato de concessão da requerida Eletropaulo (ENEL-SP), nos mesmos termos do item "a", supra;

F) À Eletropaulo (ENEL-SP), que inclua em seu Plano de Contingência, no prazo de 30 (trinta) dias:

I. Realização de simulações semestrais (e não anuais, como consta da Nota Técnica);

II. Compartilhamento, com o Município, do posicionamento georreferenciado (GPS) dos veículos de atendimento, visando otimizar a alocação de recursos e de pessoal, nos esforços para a restauração da normalidade (desligamento da energia que abastece fios rompidos, caídos em vias públicas entremeados junto com árvores e galhos, desobstrução do trânsito etc), corrigindo a atual falta de sincronidade nos atendimentos;

III. Informação do número de equipes destacadas para cada bairro/setor, estimativa de prazo de atendimento em cada ponto específico de chamado, e sua ordem de prioridade;

IV. Instalação de bases temporárias em microrregiões estratégicas, em quantidade suficiente para atender a impactos semelhantes àqueles vivenciados anteriormente nesta área de concessão; e

V. Fornecimento ágil de meios de geração emergencial de energia elétrica (geradores e subestações móveis) para estabelecimentos públicos municipais que também prestam serviços essenciais (unidades básicas de saúde e

estabelecimentos de ensino).

Instadas a se manifestarem, as corrés ENEL SP (ID 414730575 e 431134115); ANEEL (ID419387839) e UNIÃO (ID 415585102) protestaram pela rejeição dos pedidos.

Cota ministerial pelo deferimento da tutela de urgência em menor extensão (Id. 430128427 (<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listAutosDigitais.seam?idProcesso=11639863&ca=8969764c7aa5d684ef37efb02b8d2b7d98ae9751caae2fd726d3b101952b0889ca6402b0031fcca71874fb43bb92c94fd02cef646e5cfe043f31a3df5106804b&idTaskInstance=8142926298#>)).

É o que basta relatar. **DECIDO.**

FUNDAMENTOS

I. Urgência. Contraditório prévio. Custos Legis. Sigilo.

Nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco do resultado útil do processo (*periculum in mora*). Todavia, ela não será concedida quando houver perigo da irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, §3º, do CPC).

Considerando a repetição de novos eventos climáticos sazonais em 09/2025 com efeitos deletérios no fornecimento de energia elétrica na cidade de São Paulo e a iminente renovação antecipada do contrato de concessão nesse contexto, reputo presente o fundado receito de dano irreparável.

Em que pese a alegação de urgência, dada a complexidade e relevância da matéria, com fulcro nos artigos 2º da Lei nº 8.437/92 e 5º, §1º da Lei 7.347/85, foram previamente colhidas manifestações das corrés e do MPF (ID 426142485 e 411530759).

Além disso, todas as partes foram atendidas pessoalmente por esse magistrado em audiências realizadas ao longo dos últimos 60 dias, oportunidades nas quais destacaram os principais pontos de seus argumentos e defenderam a fragilidade das teses da parte adversa.

Não há que se falar em pedido *extra petita* uma vez que a atuação do MPF se encontra dentro das prerrogativas processuais de Fiscal da Lei.

Colhidos robustos subsídios sob o manto do contraditório, de rigor a imediata apreciação judicial em sede de cognição sumária, sem prejuízo do regular desenvolvimento da fase postulatória e instrutória para formação do juízo de cognição exauriente.

Quanto ao pedido de segredo de justiça, em se tratando de concessão de serviço público com relevante interesse social, ausentes elementos sensíveis e confidenciais que justifiquem a medida excepcional de mitigação da publicidade, não vislumbro a hipótese de sigilo.

Ao revés, nos termos do art. 2º, § 6º do Decreto 12.068/24: "*Caberá à Aneel apurar e dar publicidade à verificação da prestação do serviço adequado na forma deste artigo.*" Logo, deve ser prestigiada a transparência na apuração do serviço público adequado para fins de prorrogação da concessão de energia elétrica.

Passo ao exame da probabilidade do direito.

II. Litispendência. Inacumulatividade. Incompetência.

A parte autora informa a existência de termo de cooperação celebrado entre o Ente Municipal e a ENEL SP (Termo de Convênio n.º 001/SMSUB/2022) para o manejo arbóreo urbano no contexto da rede de distribuição de energia elétrica (ID. 411180480).

Em suma, a concessionária é responsável por promover o desligamento da rede de linhas aéreas de alta ou baixa tensão para que o Município realize o manejo necessário à manutenção das redes, assim como ingressar nas "Zonas Controladas" por questões de segurança do trabalho.

Verifico que a questão já foi completamente apreciada pelo Poder Judiciário Estadual em duas oportunidades (Id. 41181306), a saber:

ACP n. 1075896-67.2023.8.26.0053 (2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo)

Às fls. 245-247 este Juízo deferiu parcialmente a tutela antecipada antecedente requerida, nos seguintes pontos: apresentação de plano de contingência detalhado; canal de comunicação oficial com os órgãos municipais; apresentação de projeto e cronograma de trabalho preventivo para o período de aumento de chuvas; prestação de informações estatísticas.

Na petição de fls. 616-619, alega o Município que o plano apresentado às fls. 330-375 é insuficiente para garantir a adequação e continuidade do serviço público em tempo razoável.

Destaca que em razão de novas chuvas houve nova deficiência no fornecimento do serviço, com 54 (cinquenta e quatro) casos emergenciais pendentes de resolução, o que demonstra que o evento de 3.11.23 não foi extraordinário. Aduz falta de transparência e efetividade das medidas adotadas.

Requer o Município que a concessionária ré: a) Providencie imediatamente a restauração da energia nas unidades afetadas em razão das chuvas ocorridas até a data de ontem, dia 10/01/2024; b) Informe quanto tempo demorou para restaurar o fornecimento de energia em cada unidade; quantas equipes foram efetivamente disponibilizadas e qual a composição dessas equipes, tanto do ponto de vista quantitativo, como técnico; e, quantos atendimentos cada equipe fez; c)

Imediatamente, passe a compartilhar com o Município, em tempo real: c.1 O posicionamento georreferenciado (GPS) dos veículos que transportam suas equipes, destacadas para atendimentos emergenciais; c.2 Informe o número de equipes destacadas para cada bairro/setor; e c.3 Apresente estimativa transparente de atendimento em cada ponto específico de chamado, e sua ordem de prioridade.

É o relatório.

A concessão de tutela provisória de urgência - seja ela de natureza antecipada (satisfativa) ou de natureza cautelar (assecuratória) - depende, em suma, do preenchimento dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil (CPC), a saber, probabilidade do direito (condição necessária e cumulativa) e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (condições alternativas entre si).

Quanto ao item "a", em acesso promovido nesta oportunidade por este Juízo ao sítio eletrônico da concessionária, verifica-se a informação oficial de que, após cerca de 48h (quarenta e oito horas) do evento climático do dia 10.1.2024, foi restabelecido o fornecimento a 93% das unidades consumidoras afetadas pelas chuvas na tarde e noite de quarta-feira sem informação clara quanto à quantidade de unidades correspondente ao referido percentual (cf. <https://www.enel.com.br/pt-saopaulo/Alerta-SP.Html>).

Quanto aos itens "b" e "c", as medidas requeridas decorrem do dever de informação e de transparência passiva, impositivo ao Poder Público e, também, às concessionárias de serviço público. É fato notório a reiteração dos casos de interrupção do serviço público de fornecimento de energia elétrica no âmbito deste Município, com a multiplicação de casos de demora desarrazoada para o restabelecimento do serviço aos munícipes. A situação recomenda, portanto, que as informações requeridas sejam compartilhadas com o Poder Público, até mesmo para que este possa se desincumbir de seus próprios deveres para contribuir com a continuidade do serviço (notadamente desligamento da rede para manejo arbóreo, com retirada de árvores e galhos após queda sobre a fiação, conforme fls. 623-628).

Reitere-se, todavia, que o dever da concessionária não exclui o dever do Município de promover, preventivamente (antes do evento climático), o manejo arbóreo, com o corte e a poda de árvores com risco de queda sobre a fiação, além de outras medidas de redução de riscos, como já ponderado na decisão de fls. 245-247 e à luz dos arts. 297-300 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Em relação ao compartilhamento de dados via GPS, caberá à concessionária priorizar o atendimento aos casos emergenciais com veículos já equipados com equipamento de GPS (ou equivalente), a fim de dar cumprimento à presente decisão. Vale desde já registrar que, neste juízo de cognição sumária, não se vislumbra de plano impossibilidade técnica de cumprimento da obrigação, tendo em vista o porte da concessionária ré e a tecnologia atualmente disponível.

Ante o exposto, DEFERE-SE parcialmente o requerimento de fls. 616-619, a fim de DETERMINAR à concessionária ré:

A) Em relação ao evento climático ocorrido no dia 10.1.2024, o restabelecimento da energia elétrica às unidades consumidoras restantes afetadas pelo evento climático do dia 10.1.2024, acompanhada de prova documental de quais são as unidades

ainda não atendidas (7% de todas as afetadas, conforme comunicado disponível em <https://www.enel.com.br/pt-saopaulo/Alerta-SP.html>) e da data e hora do restabelecimento do respectivo fornecimento.

Prazo: 24 (vinte e quatro) horas.

B) Em relação ao evento climático ocorrido no dia 10.1.2024 e em relação a novos eventos climáticos, a prestação de informação relativa a:

(i) tempo transcorrido até o restabelecimento total do fornecimento de energia em cada bairro/setor;

(ii) quantidade de equipes disponibilizadas para atendimento;

(iii) composição (quantitativa e técnica) dessas equipes;

(iv) quantidade de atendimentos por cada equipe;

Prazo: 5 (cinco) dias.

C) Em relação a novos eventos climáticos, o compartilhamento com o Município, em tempo real, das seguintes informações:

i. O posicionamento georreferenciado (GPS) ou dado equivalente dos veículos que transportam suas equipes, destacadas para atendimentos emergenciais;

ii. Número de equipes destacadas para cada bairro/setor;

iii. Estimativa de prazo de atendimento em cada ponto específico de chamado e sua ordem de prioridade.

Prazo: 5 (cinco) dias.

Vale a presente como ofício a ser encaminhado à parte ré diretamente pela autora.

Em caso de descumprimento, deverá a autora se manifestar nos autos, indicando a obrigação descumprida e a extensão do descumprimento, a fim de que seja avaliada a adequação da aplicação de multa diária, de autorização de contratação de serviço gerador de energia pelo Município para tais unidades, às expensas da concessionária (CC, art. 249), ou de outra medida indutiva, coercitiva ou subrogatória, a depender da gravidade e extensão do descumprimento.

ACP n. 1079050-59.2024.8.26.0053 (5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo) e

Considerando a urgência das medidas postuladas pelo Município de São Paulo, bem como as condições climáticas amplamente desfavoráveis previstas para este final de semana nesta Capital, aprecio desde logo os pedidos de tutela de urgência cautelares sem prévia manifestação do Ministério Público, sob pena de perecimento de direito, ou ainda, de maiores prejuízos aos usuários dos serviços da requerida.

I - Conforme amplamente divulgado pela imprensa, os fortes ventos ocorridos nesta Capital no último dia 11/02/2024 deixaram milhares de consumidores da requerida sem fornecimento de energia, sendo que muitos ainda não tiveram o serviço restaurado até hoje.

Sete dias já se passaram desde o evento, não se afigurando aceitável a manutenção desta situação de omissão, que vem causando imensurável transtorno e prejuízo aos usuários, na medida em que, como é notório, a energia elétrica é bem absolutamente indispensável, imprescindível à realização das mais simples atividades básicas diárias.

Registre-se que o contrato de concessão prevê o dever da requerida de garantir níveis de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, na prestação de seus serviços (cláusula segunda) e, em especial, continuidade no fornecimento da energia elétrica, o que obviamente não foi observado no evento descrito no parágrafo anterior.

Por outro lado, a Resolução 1.000/21, da ANEEL, prevê o prazo máximo de 48h para religação de fornecimento de energia elétrica, donde se conclui, ao menos em sede de análise perfunctória que o momento permite, pelo descumprimento das normas técnicas referidas e, portanto, do próprio contrato.

II - Desta feita, defiro a tutela de urgência para determinar à requerida que proceda à restauração de energia em todas as unidades consumidoras no prazo de 72h, sob pena de multa diária que fixo em R\$ 2.000,00, por unidade, e por dia de descumprimento, devendo a requerida, ao término do prazo referido, comprovar nos autos que todas as unidades sem energia em razão dos eventos do dia 11/10/24 foram devidamente restauradas.

III - Defiro, outrossim, a tutela de urgência, a fim de determinar à requerida que compartilhe com o Município em tempo real o posicionamento georreferenciado (GPS) dos veículos que transportam suas equipes destacadas para atendimentos emergenciais, o que deverá ser cumprido desde logo, em caso de confirmação da previsão de chuvas e ventos, bem como de episódios de interrupção de energia entre 18/10/24 e 20/10/24.

A medida está fundamentada no dever da concessionária de integrar órgãos setoriais de operação e planejamento, acatando suas resoluções gerais (cláusula 5a, item XIV), ou seja, de colaborar com os órgãos locais municipais a fim de que possam trabalhar conjuntamente, em especial em situações de emergência como a que possivelmente se avizinha, disponibilizando a localização de suas equipes, de modo que o Município possa, concomitantemente, enviar para os mesmos locais seus funcionários e, assim, auxiliar as equipes da ENEL na restauração dos serviços à população.

O conhecimento da localização dessas equipes pelo Município também lhe permitirá organizar mais adequadamente a prestação de seus serviços emergenciais, e melhor orientar a população nesses casos.

IV - Indefiro, contudo, os itens 1.b e c.4, porquanto não vislumbro a urgência na prestação de tais informações, que poderão ser disponibilizadas no curso da ação.

V - Indefiro, outrossim, o item c.2, uma vez que a imposição de vedação ampla e genérica com relação à permanência de caminhões no pátio da requerida poderá acarretar situações descabidas, notadamente porque, neste momento, não há como se conhecer previamente eventual demanda de serviços que serão exigidos da requerida neste próximo final de semana.

VI - Indefiro o item c.3, uma vez que a organização do serviço prestado pela ré e as prioridades dos atendimentos não devem ser objeto de decisão pelo Poder Judiciário, mas sim de técnicos da requerida, bem como órgãos e autoridades do próprio Município, com fundamento na situação real e concreta que eventualmente vier a se apresentar, e que não podem ser previstas neste momento.

VII - Indefiro o item 1.d por ora, uma vez que se trata de evento futuro e absolutamente incerto, sendo recomendável, portanto, ad cautelam, que novos casos venham a ser apreciados oportunamente.

VIII - Por derradeiro, indefiro o item 1.e, uma vez que os pagamentos feitos pelo Município à ENEL na condição de consumidor não possuem qualquer relação com a posição em que ele se encontra nesta demanda.

O Município postula medidas que situam no âmbito dos direitos individuais homogêneos da população de São Paulo em sede de Ação Civil Pública, e ao mesmo tempo pretende autorização para consignar em juízo valores que deve como consumidora da ENEL.

Este pleito, que poderia ser realizado por qualquer consumidor, portanto, demanda comprovação de que serviços não teriam sido prestados ao Município consumidor, com descrição detalhada de todos eles, e cobrança por parte da concessionária.

Trata-se, pois, de demanda individual, em que o Município atua em nome próprio, e que não guarda relação com a natureza dos direitos tratados nesta ACP.

IX - Anoto, por fim, que a presente ação foi distribuída às 15h02 de hoje, e somente chegou ao conhecimento desta magistrada às 16h05. Tendo em vista a informação trazida pela SADM deste Fórum de que o horário de funcionamento da ENEL se encerrou às 16h30, e sendo já 17h40, encaminhe-se por e-mail a presente decisão à requerida neste momento, e intime-se-a com urgência no plantão judicial no próximo dia útil.

Pedidos da mesma natureza são objeto de ações judiciais antecedentes, de modo que sua repetição nesses autos (alínea "F" dos pedidos de tutela antecipada da exordial) esbarra no óbice da litispendência, conforme arts. 337, 1º e 3º art. 485, V do CPC.

Eventual alegação de descumprimento dos termos do convênio e das decisões judiciais devem ser apreciadas pelo Juízo Estadual competente, na medida em que a ENEL possui natureza jurídica privada de Sociedade Anônima de capital aberto, não se enquadrando na competência da Justiça Federal estabelecida no art. 109 da CRFB/88, logo incabível a pretendida cumulação de pedido na forma do art. 327, §1º, II do CPC.

III. Agência Reguladora. Teoria da Cooptação. Controle Externo.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada sob a forma de autarquia especial, pela Lei 9.427/96, com a finalidade de regular as distribuidoras de energia elétrica em razão da privatização destas e da consequente formação de um "monopólio privado verticalmente integrado". (PAIXÃO, Leonardo André. *Aspectos Jurídico-institucionais do setor elétrico brasileiro*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório temas polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.339-374.)

Para consecução de seus fins, a Autarquia em regime Especial é dotada de independência funcional que a protege das fortes influências do Poder Econômico do setor regulado, preservando a atuação técnico-científico da Agência Reguladora.

E quando essa autonomia é comprometida estamos diante da Teoria da Cooptação ou da Captura, da qual emana um desvirtuamento finalístico da atividade regulatória para prestigiar interesses específicos em detrimento do equilíbrio e da estabilidade econômica do mercado.

George J. Stigler, da Escola de Chicago e Nobel de Economia em 1982, aborda a teoria da captura regulatória em *The Theory of Economic Regulation*, 1971, destacando a fragilidade das agências reguladoras que são mais suscetíveis a serem influenciadas pelas indústrias que regulam do que a proteger os consumidores.

Em "A POSSIBILIDADE DE CAPTURA DAS AGÊNCIAS: FORMAS DE CONTROLE E RESPONSABILIDADE CIVIL DOS SEUS AGENTES - UMA ANÁLISE DO CASO CONCRETO - COELCE", Robério Fontenele Carvalho e Herika Janaynna Bezerra de Menezes M Marques observam de modo acadêmico o fenômeno no Ceará:

"O fenômeno da captura que se apresenta inevitável ao setor elétrico e da telefonia, que será analisado adiante, pois não decorre exclusivamente da corrupção, mas que pode ocorrer também das informações assimétricas utilizadas, que partem das próprias reguladas. Desta forma, ainda que a aquisição de energia no Brasil se repouse em circunstâncias antagônicas de comercialização, uma experimentando o livre mercado, praticado pelas distribuidoras de energia, que participam de leilões de venda de quantidade de energia e encontra preços módicos, experimentando a livre concorrência do embate entre as geradoras de energia para realizar suas compras. De outro lado, no mercado regulado por agência reguladora ineficaz para seus objetivos encontramos consumidores cativos, que se submetem a preços dolosamente maquiados de forma a obter maior valor. Enquanto que, para as distribuidoras existe o livre processo de concorrência de mercado para abastecer, os consumidores de energia são cativos a uma única distribuidora. Tem-se, portanto que a ANEEL, passa a margem de sua atividade principal de regular o mercado, proteger o consumidor. O que encontramos é um mercado com preços aquecidos e formado artificialmente, isso porque o Governo Federal através Lei 10.848/04, que regula a comercialização de energia elétrica implantou um modelo híbrido. Por ser distribuição de energia um serviço público, a ausência de atuação da agência reguladora fez com que fosse preservado todo o arcabouço de mercado

privado, o sistema elétrico continua a operar segundo as regras do modelo mercantilista de mercado. A energia é tida como se fosse uma simples mercadoria. Observa-se que o preço obtido pelas concessionárias nos leilões não correspondem aos custos de produção, visto que em casos como o objeto dessa pesquisa a formação de preços é "maquiada", com a prática do abuso de direito. **Demonstra-se a captura da Agência Nacional de Energia Elétrica pelo fato que o sistema elétrico brasileiro continua sofrer com pelo menos dois problemas gravíssimos. De um lado, a ameaça sempre presente de crise de abastecimento em caso de período poucas chuvas no país. Do outro, a permanente elevação das tarifas, compostas através de elementos constitutivos de custos, customizados para de forma irreal criar um custo maior a ser inserido no calculo da tarifa de energia elétrica.** Ademais o plano de desenvolvimento do setor 2008/2017(on-line) está constituído em sua grande parte de usinas térmicas, usinas estas movidas a óleo combustível, diesel e carvão mineral, grande parte das quais já contratadas através dos leilões. Tais fontes são de geração de energia de alto custo e altamente poluente, caminhando desta forma na contramão do que se faz em grande parte do mundo, onde tais usinas geradoras já não podem mais ser construídas."

E não apenas o interesse econômico das corporações representam risco, como também eventual interferência pelo Poder Político Estatal, conforme recentemente abordado pela CNN Brasil em 18/08/2025 com relação à PEC 42/2024 (https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/frentes-defendem-pec-que-amplia-poder-do-congresso-em-agencias-reguladoras/#goog_rewarded), cito:

"(...)

Criadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as agências reguladoras são instituições que foram essenciais para consolidar nossa estabilidade econômica, atraindo investimentos a partir da regulamentação de marcos regulatórios robustos e confiáveis. No entanto, ao longo dos anos, o cenário mudou", diz trecho do comunicado.

"A segurança deu lugar à interferência dentro dos órgãos reguladores, criando distorções no ambiente de negócios, conflitos entre autarquias, Executivo Federal e Poder Legislativo, o que resultou no agravamento do contencioso jurídico no país", acrescenta.

Afirma ainda que "é preciso reconhecer que as principais reguladoras do país, além das dificuldades orçamentárias, enfrentam desafios políticos, regulatórios e decisórios" e que há "relação promíscua entre diretores e setores regulados" e "disputa de poder entre os representantes colegiados e nas decisões por vezes contraditórias às políticas públicas definidas pelo Congresso Nacional e o Poder Concedente"

"(...)

A matéria, porém, é alvo de críticas por parte do setor público e do setor privado.

*Eles afirmam por exemplo que a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019) já prevê o controle externo das agências pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU (Tribunal de Contas da União), e **que o que está em curso é***

mais uma tentativa de tutelar e constranger as agências reguladoras e submetê-las a interesses de curto prazo e a barganha política."

Uma linha tênue separa proscritas interferências da legítima repressão contra abusos de poder e desvio de finalidades.

Em sendo uma entidade integrante da Administração Indireta e submetida ao regime jurídico de direito público, as agências reguladoras também estão submetidas ao controle externo de seus atos.

Nos termos do inciso XXXV, do art. 5º da CRFB/88, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Provocado via ação civil pública, regulado pela Lei. 7.347/85 ou por ação popular, regulada pela Lei 4.717/65, poderá se questionar perante o judiciário os atos de cunho regulatórios viciados ou defeituosos.

Noutro turno, conforme destacado pelas corrés, a intervenção do Poder Judiciário na espécie é restrita, não cabendo sindicância da "discricionariedade técnica", conforme entendimento pretoriano:

"AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.

*4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248- 251).*

5. A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos.

6. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE 779.212-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 21/8/2014; RE 636.686-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013; RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015; ARE 968.607 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 15/9/2016; RMS 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18/10/2002; RMS 33.911, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016.

7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, "as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos" (SUSTEIN, Cass R., "Law and Administration after Chevron". Columbia Law Review, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090).

8. A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: "a regulação tende a usar meios de controle ex ante (preventivos), enquanto processos judiciais realizam o controle ex post (dissuasivos); (...) a regulação tende a utilizar especialistas (...) para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas" (POSNER, Richard A. "Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework". In: KESSLER, Daniel P. (Org.), Regulation versus litigation: perspectives from economics and law, Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13). (...). 13. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO" - destaquei (Primeira Turma, Relator Ministro LUIZ FUX, J. 28/05/2019, DJ 07/06/2019).

De todo modo, a independência técnica e a discricionariedade administrativa não se reverterem em imunidade absoluta e salvo-conduto irrestrito para todos os atos praticados, referida premissa é inconcebível em um Estado de Direito.

Assim, realizar-se-á a análise dos atos e omissões apontados na exordial do ponto de vista jurídico conforme a legislação de regência, sem se imiscuir no mérito administrativo, se for este o caso.

IV - Competência Federal. Usurpação.

É competência privativa da União Federal a exploração direta ou indireta (por concessão, autorização ou permissão) dos serviços e instalações de energia elétrica, bem como legislar sobre o tema, conforme artigos 21, inciso XII, alínea "b", 22, inciso IV, e 175.

A competência quanto aos serviços de energia é delegável, porém, não aos Estados-membros ou Municípios, mas somente à ANEEL, autarquia federal criada através da lei 9.427/96, que tem sua finalidade e competência previstas, respectivamente, nos artigos 2º e 3º.

Assim reputa-se indevida a interferência dos demais entes na relação jurídico-contratual entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias. Também, não dispõe de competência para modificar ou alterar as condições previstas na licitação, encontrando-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado entre a União e concessionárias. É este o entendimento do Supremo Tribunal Federal conforme preceitua às: ADI 3.343/DF (<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20998043/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3343-df>), Rel. Min. Ayres Britto, DJe 221, 22/11/2011; e ADI 4.925/SP (<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178733204/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4925-sp>), Rel. Min. Teori Zavascki. DJe 45, 10/3/2015.

Portanto, em se tratando de responsabilidade do Poder Concedente assegurar a continuidade do serviço público essencial e a preservação do interesse público, não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na prescindível aceitação e anuência dos entes municipais no procedimento de concessão.

Tanto que, nos termos da Lei n. 12.767/12, em havendo extinção da concessão de energia elétrica por caducidade, a Administração Pública Federal é quem assumirá direta e provisoriamente a prestação direta do serviço público até a realização de uma nova licitação.

Não cabe ao Município de São Paulo exigir sua participação na elaboração e implemento de normas que regulem a concessão de energia elétrica, ainda que abranjam seu território, tampouco é de sua competência constitucional syndicar a atuação da ANEEL e da UNIÃO FEDERAL de modo a reclamar esclarecimentos sobre elaboração de planos de ação, programas de contingenciamentos, critérios de avaliação de investimentos, atualização de sistemas e implementação de notas técnicas, sob pena de ofensa ao pacto federativo.

V - Privatização da Energia Elétrica no Brasil. Renovação de concessões.

Em 1998 a empresa estatal Eletropaulo foi desmembrada em empresas menores e leiloada na bolsa de valores, com o controle da Eletropaulo Metropolitana passando para o consórcio Light Gás e, em 2018, a maior parte da AES foi arrematada pelo grupo italiano ENEL. Atualmente a multinacional administra a concessão em São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará.

O Decreto nº 12.068/24, publicado em 20 de junho de 2024, estabelece as diretrizes para a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica no Brasil.

A edição do referido Decreto tem por objetivo promover a renovação de diversos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica atualmente em curso, os quais foram firmados pelo prazo de 30 anos com possibilidade de prorrogação por igual período, nos termos do art. 4º, *caput* e §3º da Lei 9.074/95 e art. 175, parágrafo único, I da CRFB/88.

O setor energético recebeu com otimismo a publicação do Decreto 12.068/2024 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12068.htm): *"tem por objetivo a modernização desse segmento a partir do fim dos prazos contratuais de 20 distribuidoras, que ocorrerá entre 2025 e 2031. Essas distribuidoras representam aproximadamente 62% do mercado nacional, atendem a 86 milhões de consumidores e respondem por uma receita bruta de R\$ 269 bilhões."* (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decreto-12-068-24-oportunidades-e-desafios-para-as-distribuidoras-de-energia>).

No julgamento da ADI 5991, a Suprema Corte manteve a validade da Lei da Relicitação (Lei 13.448/2017), que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal.

Do mesmo modo, na ADI 7.048 foram preservadas a Lei paulista 16.933/2019 e o Decreto estadual 65.574/2021 que autorizam a prorrogação antecipada da concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal de ônibus e trólebus.

De acordo com o STF, não cabe ao Poder Judiciário investigar o mérito da decisão administrativa de prorrogar o contrato ao invés de se realizar uma nova licitação, desde que sejam elaborados estudos técnicos e financeiros que revelem a economia de recursos orçamentários e a melhoria na qualidade do serviço, configurando vantagem para a administração pública.

Conforme exposto pelo MPF, na linha do entendimento da Corte Constitucional seria imprescindível a elaboração de estudo de Análises de Impacto Regulatório (AIR) pelos órgãos da Administração Pública, projetando os possíveis cenários alternativos para atração de investimentos, com base em critérios como modicidade tarifária, eficiência, modernização da infraestrutura e qualidade e universalidade da prestação do serviço.

A UNIÃO defende que a ação é prematura pois não concluiu referida análise e não decidiu o mérito do pedido de prorrogação em detrimento da realização de nova licitação, sequer haveria previsão para que os autos aportassem no Ministério de Minas e Energia.

Informa que estudos estão em andamento, com a realização de audiência pública, acatamento de sugestões de entidades e determinações do TCU, elaboração de pareceres jurídicos pela AGU e técnicos regulatório pela ANEEL.

Ainda que não concluído o juízo de valor do Poder Concedente sobre a renovação da região metropolitana de São Paulo, já houve a edição do Decreto 12.068/24, a formalização do pedido de prorrogação pela ENEL e elaboração de pareceres da ANEEL favoráveis à prorrogação da concessão no atual cenário em que se encontram.

Dessa forma, há elementos que justificam o ajuizamento da presente ação em caráter preventivo, sendo eventual intervenção judicial recomendável enquanto oportuno o momento preambular do procedimento.

VI - Antecipação da Prorrogação Contratual. Pendências disciplinares. Inadimplência Fiscalizatória. Possibilidade de caducidade. Relação de Prejudicialidade.

De acordo com a ANEEL, em 21 de outubro de 2024, a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica - SFT lavrou o Termo de Intimação nº 49/2024-SFT, em vista de prestação inadequada do serviço por parte da ENEL SP no tocante ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica após interrupções em sua área de concessão, com consequente descumprimento dos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e generalidade na prestação do serviço estabelecidos na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão nº 162/1998-ANEEL, conforme Processo nº 48500.903331/2024-72. Este processo atualmente encontra-se na relatoria da Diretora Agnes Aragão da Costa.

Em 28 de março de 2025, a Enel Distribuição São Paulo - Enel SP, em atenção ao disposto no art. 10 do Decreto nº 12.068, de 2024, protocolou a Carta Enel SP 095-2025-RB (SEI 0076635), requerendo a prorrogação da concessão com a antecipação dos seus efeitos.

Em 12 de junho de 2025, a Enel Distribuição São Paulo protocolou a Carta ENEL SP 204-2025-RB requerendo que a ANEEL dê continuidade ao processo de prorrogação da concessão sob o rito ordinário do art. 7º do Decreto nº 12.068, de 20 de junho de 2024.

Nos dias 09 e 11/09/2025, portanto logo após os representantes da ANEEL serem atendidos pessoalmente perante esse Juízo em virtude do ajuizamento desta ação, foi assinado o PARECER Nº 00195/2025/PFANEEL/PGF/AGU.

A Advocacia da União entendeu que a Concessionária estaria em um "*período de salvaguarda*" e somente após a confirmação de uma inadimplência não sanada pelo concessionário dentro do prazo estipulado pelo órgão de fiscalização da ANEEL é que caberia cogitar da incidência do §9º do art. 2º do Decreto 12.068/2024.

Com base nesse posicionamento favorável à ENEL, foi determinado o andamento ao processo administrativo de prorrogação do contrato de concessão.

Ocorre que, a mera interpretação literal do texto não atende a finalidade da norma e a prevalência do interesse público no caso concreto, devendo o aplicador do direito buscar a *mens legis* através da hermenêutica jurídica. Eis o teor do art. 2º, §§ 9º a 11 do Decreto n. 12.068/24:

*§ 9º Na hipótese de existir processo administrativo de caducidade da concessão de distribuição de energia elétrica, instaurado pela Diretoria da Aneel antes ou depois do requerimento de que trata o art. 7º, o encaminhamento da recomendação a que se refere o art. 8º **ficará suspenso até a decisão definitiva** acerca da correspondente apuração do processo.*

§ 10. Na hipótese de haver decisão definitiva no processo administrativo de caducidade da qual não resulte declaração de caducidade em desfavor da concessionária, será dado prosseguimento à análise do requerimento de que trata o art. 7º de acordo com o estabelecido neste Decreto.

§ 11. Na hipótese de sobrevir, a qualquer tempo, declaração de caducidade da concessão, o requerimento de prorrogação da concessão será indeferido.

Como é de conhecimento geral e será melhor detalhado, uma série de infrações e deficiências são atribuídas à ENEL.

A própria UNIÃO FEDERAL ajuizou Ação Civil Pública perante a Justiça Federal de São Paulo visando a condenação da concessionária em danos morais coletivos (ACP n. 5030680-51.2024.403.6100).

Em 17/10/2024 a Agência Eixos (canal especializado em política, regulação e negócios do setor energético) divulgou trecho da fala do Ministro de Minas e Energias, Alexandre Silveira, sobre a ENEL e a pretendida prorrogação contratual antecipada (<https://www.youtube.com/shorts/1Fr88jcoqmw>), cito:

"O que vocês querem é algo que o governo não tem meios de fazer. Vocês querem que o governo decrete caducidade ou intervenção. O governo, poder concedente, o governo faz. A ANEEL é governo, só que ela esquece disso. As agências reguladoras são governo.

Realmente a ENEL é uma empresa que não conhece a realidade nacional. Se realmente tivesse uma avaliação séria em 2019 sobre a entrada dela no Brasil ela não seria aprovada a sua entrada no Ceará, São Paulo e Rio de Janeiro.

Mas ela investiu muito em automação, ainda menos do que terá caso ela queira cumprir as novas metas do decreto de renovação de antecipação."

Em pronunciamento da ANEEL divulgado em seu canal em 07/11/2023. Na oportunidade a Diretoria informou a realização de diligências em São Paulo para coletas de informações e acompanhamento do processo de recomposição. Destacou-se a necessidade de uma apuração formal e rigorosa de todas as responsabilidades pelos eventos, com aplicação das sanções cabíveis. (<https://www.youtube.com/shorts/TS8EqCuAPmU>)

A Agência Reguladora aplicou uma das maiores sanções pecuniárias de sua história em virtude das falhas em 2023 (320 milhões de reais, de acordo com a exordial).

Não há demonstração nos autos de que a multa tenha sido adimplida pela concessionária ou que as irregularidades tenham sido sanadas, ao revés, os eventos se repetiram em 2024.

Em razão da reincidência infracional da concessionária no ano de 2024 foi adotada medida mais severa com a abertura do procedimento ANEEL nº 48500.903331/2024-72 do qual pode resultar a declaração de caducidade do contrato.

Devido ao caráter sigiloso atribuído administrativamente, no momento não é possível sequer avaliar as circunstâncias fáticas e jurídicas, mas se depreende dos autos que segue em andamento sem julgamento, o que reclama esclarecimentos no curso da ação com a competente dilação probatória e manifestação das partes.

O próprio parecer da AGU não descarta a necessidade de suspensão e indeferimento caso a ENEL permaneça com inadimplências fiscalizatórias, indicando que as pendências possuem natureza grave.

Em que pese os argumentos das corrés, em sede de cognição sumária entendo há uma contradição em se defender a possibilidade de prorrogação antecipada ao arrepio da conclusão do processo fiscalizatório e da apuração do cumprimento de todas as medidas punitivas e corretivas estabelecidas.

Isso porque a prorrogação da concessão implica necessariamente na confirmação de prestação de serviço adequado pela concessionária, conforme art. 2º do Decreto 12.068/24, o que é aparentemente incompatível com as infrações reputadas graves pela própria ANEEL.

Não apenas pela superveniência de declaração de caducidade em si (ensejando a perda do objeto da pretensão de renovação contratual), mas por todos os demais elementos que emanam da conclusão do procedimento fiscalizatório (que contribuem para a adequada avaliação do serviço adequado), há uma inegável relação de prejudicialidade entre os processos administrativos.

A antecipação da renovação do contrato também ignora a necessidade de se fiscalizar e apurar o implemento das medidas e sanções impostas em virtude dos acontecimentos de 2023 e 2024, seus impactos e suficiência para saneamento das ocorrências no ano vigente e futuros.

Tanto que fato superveniente ocorrido no último dia 22/09/2025 com novo evento climático sazonal afetou significativamente a região da grande São Paulo, fato que sequer foi objeto de valoração pela ANEEL (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/09/23/grande-sp-ainda-tem-214-mil-imoveis-sem-energia-eletrica-em-razao-do-temporal-da-segunda-cajamar-e-a-cidade-mais-prejudicada.ghtml>)

É ao menos plausível o argumento Município de São Paulo, endossado pelo I. MPF, sobre a "prorrogações automáticas" dos contratos de concessão sem a adequada apuração nesse contexto recomendam preventivamente sua suspensão, ao menos até que a ANEEL promova o julgamento definitivo e sejam sanadas as pendências fiscalizatórias.

Superado esse ponto, resta avaliar os critérios adotados pelo decreto regulamentador para definição de serviço adequado em relação à lei regulamentada.

VII - Decreto 12.068/24. "Serviço Adequado". Critérios Legais. Poder Regulamentar e Discricionariedade. Eventos climáticos sazonais.

A parte autora sustenta a existência de um reiterado quadro de falhas sistêmicas na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica na Capital, evidenciando omissão da União e da ANEEL em promover as necessárias atualizações da regulamentação. Argumenta a existência de densa arborização urbana e a recorrente incidência de eventos climáticos extremos, especialmente entre outubro e março, contudo a ENEL SP teria reduzido 51,55% de seu quadro de funcionários e de 48,7% nos custos operacionais entre 2018 e 2023, além de não cumprir as metas de investimento e de podas preventivas, responsável pela piora da qualidade do serviço, com interrupções prolongadas que afetam milhões de consumidores e causam prejuízos incalculáveis à economia e aos serviços essenciais da cidade.

Defende a inadequação dos indicadores de continuidade (DEC e FEC) da ANEEL, que, devido aos "expurgos de dia crítico" e "interrupções em situações de emergência", mascaram a real percepção da qualidade do serviço pela população e permitem que a ENEL SP se mantenha dentro dos "mínimos regulatórios" sem, contudo, demonstrar uma prestação de serviço efetivamente adequada, conforme Nota Técnica nº 90/2024 STD SFT SFF/ANEEL.

Por maioria de votos a Agência tem se limitado à interpretação literal do Decreto, desconsiderando outros indicadores de desempenho cruciais como o Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE), o Índice de Satisfação ao Consumidor (IASC) e o Indicador de Nível de Serviços (INS), nos quais a ENEL SP apresenta desempenho notoriamente insatisfatório.

Fundamenta a ação no art. 175 da Constituição Federal, que estabelece a licitação como regra para concessão do serviço. Argumenta que a prorrogação, sem demonstração cabal de vantajosidade para o interesse público, conforme exigido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5991, viola este preceito.

Em âmbito infraconstitucional, a autora aponta a violação da definição de "serviço adequado" da Lei de Concessões (lei federal nº 8.987/1995, art. 6º, § 1º) e do direito à continuidade de serviços essenciais, assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990, art. 22).

Defende o MPF que há indícios de ilegalidade do Decreto nº 12.068/24 na medida em que adota apenas critérios de eficiência (continuidade do fornecimento e gestão econômico-financeira), reduzindo os critérios legais da lei federal nº 8.987/1995 para definição do 'serviço adequado' (artigo 6º, §1º) e na Resolução normativa nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021 da ANEEL, que estabelece as regras de prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

Ainda que exista uma parcela de reserva técnica não jurídica, há conceitos legais jurídicos que podem e devem ser sindicados judicialmente para apurar a prestação do "serviço adequado" e da "vantajosidade" da prorrogação do contrato.

A ENEL argumenta em sua contestação (ID 428011390 - itens 310/319) que atende não só do DEC/FEC, mas também aos demais indicadores reclamados, se tratando de uma decisão do Poder Concedente.

Em suma, nega todas as acusações de deficiência na prestação dos serviços emergenciais, defende prestar serviço adequado e atribui a causalidade dos infortúnios dos consumidores aos eventos extremos de força maior.

Argumenta que peculiaridades locais não devem ser consideradas por se tratar de concessão federal com obrigatória padronização de critérios em âmbito nacional, invocando equiparação à renovação deferida para a concessão no Estado do Espírito Santo.

A UNIÃO afirma que o Ministério de Minas e Energia submeteu à Consulta Pública nº 152/2023 proposta de aprimoramento das diretrizes aplicáveis às concessões com vencimento entre 2025 e 2031, fundamentada na Nota Técnica nº 14/2023/SAER/SE, que consolidou os princípios e parâmetros orientadores para a edição das regras e regulamentos pelo Poder Concedente.

Foram incorporadas, em parte, as críticas e recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) constantes do Acórdão nº 2.253/2015, que acompanhou a prorrogação das concessões abrangidas pelo art. 7º da Lei nº 12.783/2013.

Entre os pontos de atenção, destacou-se a necessidade de evitar renovações automáticas e sem avaliação prévia. A Nota Técnica nº 14/2023/SAER/SE propôs que a prorrogação das concessões passasse a depender de critérios mínimos de elegibilidade, tornando-os requisito indispensável para a renovação contratual.

Assim, o novo modelo abandonaria o caráter incondicional das renovações previstas no Decreto nº 8.461/2015, adotando um processo em que a efetividade da prestação do serviço público e a proteção dos interesses dos usuários seriam determinantes na decisão pela continuidade das concessões.

Após a realização de Consulta Pública com ampla participação da sociedade e dos agentes do setor elétrico, além de interações com a ANEEL, foi publicado, em 20 de junho de 2024, o Decreto nº 12.068/2024, que estabeleceu as diretrizes para renovação das concessões até então não abrangidas.

De acordo com esse Decreto, cabe à ANEEL avaliar a adequação da prestação do serviço público de distribuição pelas concessionárias que pleitearem a renovação, com base em critérios definidos pela própria Agência em sua regulamentação relativos à eficiência da continuidade do fornecimento e da gestão econômico-financeira.

A ANEEL, apresentando divergência de sua Direção Colegiada, entende que haveria indevida interpretação extensiva do disposto no art. 2º Decreto n. 12.068/2024 para autorizar a Agência a criar critérios adicionais para a aferição do serviço adequado para fins de prorrogação das concessões, o que violaria o princípio da legalidade (art. 37 da CF) e a competência exclusiva da União para, a seu critério enquanto Poder Concedente.

A Procuradoria Federal emitiu parecer favorável aos interesses da ENEL (Parecer nº 80/2025/PFANEEL/PGF/AGU) no qual consignou seu entendimento de que:

"os critérios objetivos para a aferição de 'serviço público adequado' para fins de recomendação da prorrogação da concessão pela ANEEL são apenas aqueles previstos no Decreto n. 12.068/2024, art. 2º, conforme diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente, no exercício de sua competência constitucional e legal." (ID 414730756)

Pois bem.

A Lei n. 8.987/95, ao disciplinar o art. 175 da CRFB/88, estabelece as condições para a satisfação de serviço adequado em todas as concessões públicas:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

*§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado.

A Lei 9.074/95, no tocante à possibilidade de renovação da concessão de energia elétrica, nada disse especificamente sobre os critério de avaliação:

Art. 4º As concessões, permissões e autorizações de exploração de serviços e instalações de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água serão contratadas, prorrogadas ou outorgadas nos termos desta e da Lei no 8.987 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm), e das demais.

§ 2º As concessões de geração de energia elétrica anteriores a 11 de dezembro de 2003 terão o prazo necessário à amortização dos investimentos, limitado a 35 (trinta e cinco) anos, contado da data de assinatura do imprescindível contrato, podendo ser prorrogado por até 20 (vinte) anos, a critério do Poder Concedente, observadas as condições estabelecidas nos contratos. (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004) (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm#art8)

§ 3º As concessões de transmissão e de distribuição de energia elétrica, contratadas a partir desta Lei, terão o prazo necessário à amortização dos investimentos, limitado a trinta anos, contado da data de assinatura do imprescindível contrato, podendo ser prorrogado no máximo por igual período, a critério do poder concedente, nas condições estabelecidas no contrato.

§ 4º As prorrogações referidas neste artigo deverão ser requeridas pelo concessionário ou permissionário, no prazo de até trinta e seis meses anteriores à data final do respectivo contrato, devendo o poder concedente manifestar-se sobre o requerimento até dezoito meses antes dessa data.

O Decreto 12.068/24, por sua vez:

. 2º A prorrogação das concessões de distribuição fica condicionada à demonstração da prestação do serviço adequado, da expressa aceitação por parte da concessionária das condições estabelecidas neste Decreto e das demais disposições estabelecidas no termo aditivo ao contrato de concessão.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, a verificação da prestação do serviço adequado será realizada com base nos critérios definidos na regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel relativos à eficiência:

I - da continuidade do fornecimento; e

II - da gestão econômico-financeira.

§ 2º A eficiência com relação à continuidade do fornecimento de que trata o inciso I do § 1º será mensurada por indicadores que considerem a frequência e a duração média das interrupções do serviço público de distribuição de energia elétrica.

§ 3º A eficiência com relação à gestão econômico-financeira de que trata o inciso II do § 1º será mensurada por indicador que ateste a capacidade de a concessionária honrar seus compromissos econômico-financeiros de maneira sustentável.

No cotejo analítico entre as normas em epígrafe é possível extrair que a Lei n. 9.074/95 determinou que a renovação não é uma prerrogativa ou direito adquirido da concessionária, mas sim uma decisão do Poder Concedente, o que não autoriza concluir que tal juízo de valor seja exclusivamente discricionária de acordo com a mera conveniência e oportunidade.

Embora as condições para o "serviço adequado" constem expressamente na Lei n. 8.987/95, o Decreto n. 12.068/24 elegeu somente a eficiência, assim reduzida à continuidade do fornecimento aferida apenas a partir da média da frequência e duração das interrupções do serviço público.

Com isso, o Decreto reduziu significativamente o conceito legal, extrapolando o Poder Regulamentar.

Ora, de um lado a UNIÃO defende que apenas estabeleceu critérios mínimos de elegibilidade justamente buscando evitar prorrogações incondicionais e automáticas, cabendo à Agência Reguladora avaliar se o serviço prestado está adequado com base em seus parâmetros regulamentares.

De outro, a ANEEL deixa de analisar todos os indicadores, dados estatísticos e critérios à sua disposição para apuração do serviço adequado ao fundamento de que está vinculada e restrita à literalidade dos índices DEC/FEC definidos pelo Poder Concedente no decreto regulamentar.

Em uma análise perfunctória é crível a tese ministerial de que o Decreto 12.068/24 apresenta viés reducionista em relação à Lei n. 8.987/95, resultando em precário respaldo normativo a serviço da indiscriminada de renovação automática dos contratos de concessão de energia elétrica, mesma situação intensamente combatida em Audiência Pública e pelo TCU, ora atacada nesses autos.

Nos termos da legislação de regência, os últimos 3 anos da concessão original de 1998-2028 são a oportunidade para uma análise completa e detalhada dos termos da concessão em todos seus aspectos, cuja pretensa renovação perdurará por mais 30 anos até 2058, não havendo razão a princípio para uma apuração em caráter de urgência de forma parcial e superficial de uma fatia estatística do aspecto da eficiência e continuidade.

Como já abordado, de acordo com o STF devem ser elaborados estudos técnicos e financeiros que revelem a economia de recursos orçamentários e a melhoria na qualidade do serviço, configurando vantagem para a administração pública.

Não se trata de adentrar aos aspectos técnicos-regulatórios do setor econômico energético, tampouco se imiscuir na margem de discricionariedade do mérito administrativo do gestor público, mas sim reconhecer a precariedade da fundamentação dos atos administrativos impugnados no caso concreto em virtude das incongruências e omissões apontadas.

Em 10/03/2025 a Controladoria Geral da União (CGU) apresentou relatório de avaliação da ANEEL (Id. 411181340) concluindo:

"As análises realizadas evidenciaram: (i) que houve descumprimento por parte da Enel do plano de contingência elaborado em decorrência dos eventos de novembro de 2023, no que tange a alocação e mobilização de equipes, impactando o restabelecimento de energia elétrica na área de concessão; e (ii) que existem fragilidades regulatórias de avaliação e de monitoramento de desempenho das concessionárias de distribuição em situações de emergência, principalmente quando decorrentes de eventos climáticos extremos.

A CGU apresentou recomendações no sentido de buscar estabelecer procedimento de fiscalização específico para situações de emergências, dentre os quais os decorrentes de eventos climáticos extremos, bem como prosseguir no aprimoramento da regulação no que tange a avaliação e o monitoramento do desempenho das concessionárias em situações de emergências"

Como se vê, além da ENEL apresentar os pontos críticos e falhos, a CGU concluiu que a ANEEL também tem fragilidades que reclamam aprimoramento.

Na contramão desse raciocínio, aspectos relevantes da concessão não foram enfrentados expressamente sob o argumento de fugirem à literalidade do Decreto, limitando-se a valorar a média de duração e interrupções ordinárias, enquanto a maior parcela das irregularidades foram constatadas nas situações emergenciais.

Expõe o I. *Parquet*, na linha do Município de São Paulo, que a atuação da ANEEL no caso não está satisfatoriamente justificada, sendo que não foram considerados diversos outros indicadores como o TMAE, INS e o IASC. Também não explica se considera ou não o Índice de Duração da Interrupção Individual Ocorrida em Dia Crítico (DICRI).

Nos episódios de interrupção de fornecimento de serviço essencial ocorridos em 2023, a Secretaria Nacional do Consumidor impôs multa de R\$ 13.067.441,04 à ENEL, com base em violação de princípios e regras que incluem a racionalização e melhoria dos serviços públicos, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e o fornecimento de serviços públicos adequados, eficientes, seguros.

Esse quadro parece consonante com o próprio índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), que em 2024 atribuiu à ENEL SP 45,76 pontos (em uma escala de 0 a 100), posicionando-a como a 49ª colocada entre 51 distribuidoras do país, índice este não considerado para fins de aferição do serviço adequado.

Nesse sentido, razoável a alegação autoral ao defender a relevância de aspectos locais e do histórico da ENEL na avaliação do pedido de renovação contratual.

A Cidade de São Paulo é a mais populosa do Brasil e com a maior densidade demográfica nacional. São 11.4 milhões de pessoas apenas na capital (IBGE, 2022). A ENEL engloba mais 23 municípios da região metropolitana e consequentemente

atende cerca de 18 milhões de usuários do serviço público de energia elétrica segundo a própria concessionária, o que inegavelmente acarreta desafios e consequências únicos para a concessão, o que não pode ser ignorado pelo Poder Concedente.

Não se ignora a forte intensidade de alguns eventos, contudo é ônus da concessionária o cumprimento do tempo de resposta para restabelecimento do fornecimento regular de energia elétrica de modo a respeitar o prazo regulamentar, conforme disciplinado pela ANEEL na Resolução 1.000/21.

Diante dos recorrentes episódios climáticos sazonais nos últimos anos, tem-se que são meteorologicamente previsíveis e devem ser cautelosamente esperados anualmente em determinadas épocas, de modo que sua classificação como extremo e extraordinários enseja um desvirtuamento estatístico de suas consequências.

Para além dos danos imediatos e inevitáveis por força maior, repousam consequências evitáveis mediante ações preventivas, gestão de recursos humanos e investimentos estruturais.

Não bastasse as pendências decorrentes de 2023 e 2024, em 22/09/2025 um fato novo e superveniente reclamam uma análise acurada da ANEEL e do Poder Concedente sobre a atuação da ENEL.

Informa a autora que, de acordo com o relatório da ARSESP, que aproximadamente 580.000 (quinhentas e oitenta mil) unidades consumidoras foram impactadas pela interrupção do serviço, evidenciado nos relatórios das Subprefeituras de Perus/Anhanguera e Vila Maria/Vila Guilherme. De acordo como Ofício nº 11/2025 DIR FLMFS/ANEEL, datado de 24/09/2025, a ENEL registrava, às 22h do dia 22/09/2025, um índice de restabelecimento de apenas 31% das unidades consumidoras afetadas, o menor percentual entre todas as distribuidoras monitoradas no Estado de São Paulo.

A ENEL nega que sua má atuação no evento de 22/09/25 tenha sido deficitária ou morosa. Justifica que se trata de um evento extremo, cuja magnitude impôs, até mesmo, a necessidade reconstrução de circuitos elétricos completos. Afirma que foram deslocadas aproximadamente 1.450 equipes de campo, devidamente aparelhadas para a recomposição da rede, com mais de 3.000 eletricitas trabalhando nas ruas nas primeiras 24 horas para normalizar o fornecimento de 90% dos quase 600 mil clientes afetados.

Frise-se, não compete ao Poder Judiciário substituir a Agência Reguladora na atividade fiscalizatória em si, mas sim reconhecer a necessidade de fundamentação técnica adequada que aborde referidas situações apontadas na exordial, inclusive em prestígio à transparência e segurança jurídica inerentes ao regime jurídico de direito público.

No que tange à realização de Audiência Pública com a população da região metropolitana de São Paulo, embora pessoalmente repute recomendável sua realização para colheita de informações a fim de subsidiar o procedimento, tenho que a decisão sobre sua necessidade e pertinência se insere na margem de discricionariedade técnica da Agência Reguladora e na autonomia do Poder Concedente.

No presente momento processual basta a indicação da probabilidade do direito invocado pela parte autora, não se exigindo a comprovação inequívoca.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, declaro extinto o processo sem resolução do mérito por litispendência com relação aos pedidos de obrigação de fazer deduzidos na alínea "F" dos requerimentos da exordial, conforme arts. 337,1º e 3º art. 485, V do CPC.

Defiro parcialmente a tutela de urgência requerida pelo Município de São Paulo para determinar a suspensão imediata do processo administrativo de prorrogação antecipada do contrato de concessão da ENEL até decisão definitiva no processo que pode resultar na caducidade do contrato atual, bem como aferição do cumprimento satisfatório das medidas fiscalizatórias e sancionatórias impostas.

Determino à ANEEL que promova a juntada da íntegra do procedimento administrativo ANEEL nº 48500.903331/2024-72 ao autos no prazo de 5 dias, devendo comunicar oportunamente eventual prolação de decisão.

Considerando a juntada de documentos pelas corrés, reputo prejudicado o pedido de apresentação do conteúdo dos votos vencidos da Sessão de 25/02/2025.

Superada a suspensão processual, determino À ANEEL avalie fundamentadamente em sua recomendação técnica o preenchimento dos requisitos "serviço adequado" mediante o enfrentamento de todos os aspectos previstos no art. 6º, § 1º, da lei federal n 8.987/1995, em especial com análise justificada dos eventos climáticos sazonais de relevante impacto na área de concessão de 2023 a 2025 mediante a valoração dos índices TMAE (tempo médio de atendimento a emergências); INS (indicador de nível de serviços); IASC (índice de satisfação ao consumidor); Duração da Interrupção Individual Ocorrida em Dia Crítico (DICRI) e demais informações e dados estatísticos disponíveis que guardem pertinência.

Defiro o pedido do MPF como *custus legis* para determinar à UNIÃO, com o auxílio da ANEEL se for o caso, que realize Análises de Impacto Regulatório (AIR) a fim de subsidiar o Poder Concedente quanto ao pedido de prorrogação do contrato de concessão, projetando os possíveis cenários alternativos para atração de investimentos, com base em critérios como modicidade tarifária, eficiência, modernização da infraestrutura e qualidade e universalidade da prestação do serviço.

Indefiro o pedido de sigilo dos autos.

Intimem-se. Citem-se.

25100916023619400000417694519

IMPRIMIR

GERAR PDF

MAURILIO FREITAS MAIA DE QUEIROZ

