



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO EM ENERGIA (PRUIR/COREPP/NUEST-ENERGIA)
SETOR DE AUTARQUIAS NORTE - QUADRA 5 - LOTE C, CENTRO EMPRESARIAL CNC - BRASÍLIA-DF - CEP
70.297-400

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 13ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJDF

ENUNCIADO n.º 20 FONACRE. Ao decidir sobre questões regulatórias no setor de energia elétrica, os juízes devem ter em conta os problemas sistêmicos e econômicos que suas decisões podem causar.

NÚMERO: 1021409-24.2026.4.01.3400 (REF. 1021409-24.2026.4.01.3400)
REQUERENTE(S): ASSOCIACAO ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA E OUTROS
REQUERIDO(S): UNIÃO FEDERAL

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

aos pedidos contidos na petição inicial dos autos do processo em epígrafe, pelas razões que passa a expor.

I - DA SÍNTESE PROCESSUAL

1. Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de TUTELA DE URGÊNCIA proposta por INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA em face da UNIÃO FEDERAL, da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL) e da EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, objetivando:

b) A concessão de medida cautelar, ab initio a suspensão do ato administrativo do MME que incluiu no LRCAP 2026 a possibilidade de participação das Usinas Termelétricas movidas à Carvão, e, conseqüentemente, que sejam excluídas do certame as propostas advindas de UTEs dessa natureza, tornando sem efeito qualquer ato de adjudicação praticado no referido certame;

b.1) Ainda em sede liminar, requer também que seja proibida a prática de qualquer ato de continuidade ao Leilão relativamente as UTEs movidas à carvão no âmbito do LRCAP 2026;

f) Ao final do processo, que seja a presente Ação Civil Pública julgada TOTALMENTE PROCEDENTE a fim de reconhecer a nulidade do ato administrativo do MME que incluiu no LRCAP 2026 a possibilidade de participação das Usinas Termelétricas movidas à Carvão, e, conseqüentemente, que, em definitivo, sejam excluídas do certame as propostas advindas de UTEs dessa natureza, tornando sem efeito qualquer ato de adjudicação praticado no referido certame;

g) Requer também que, de forma definitiva, seja proibida a prática de qualquer ato de continuidade ao Leilão relativamente as UTEs movida à carvão no âmbito do LRCAP 2026;

2. Conforme narrado na petição inicial, a demanda tem por objeto a contestação da inclusão de usinas termelétricas movidas a carvão mineral no Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência – LRCAP 2026, instituído no âmbito do Ministério de Minas e Energia. Segundo a autora, o referido certame teria sido estruturado com fundamento na Portaria MME nº 118, de 2025, e em normas setoriais relacionadas ao mecanismo de contratação de reserva de capacidade e teria como finalidade a contratação de potência para assegurar a confiabilidade do Sistema Interligado Nacional – SIN diante da crescente participação de fontes intermitentes, como a geração eólica e solar.

3. A autora sustenta que, não obstante a finalidade declarada do leilão, o edital permitiria a participação de usinas termelétricas a carvão mineral, circunstância que, em seu entendimento, seria incompatível com os requisitos operacionais e ambientais que justificam a utilização do mecanismo de contratação de reserva de capacidade. Alega, nesse sentido, que usinas a carvão apresentariam baixa flexibilidade operacional, com tempos de rampa de acionamento e de partida, o que, segundo afirma, comprometeria a aptidão dessas usinas para o atendimento de demandas de potência em períodos de pico.

4. A petição inicial também sustenta que os parâmetros operacionais definidos para o certame — em especial aqueles relacionados ao tempo mínimo de permanência em operação (T-on) e ao tempo mínimo desligado (T-off) — poderiam permitir, segundo a autora, a permanência dessas usinas em operação por períodos prolongados, circunstância que, poderia descaracterizar o objetivo do leilão de contratação de capacidade flexível. Afirma, ainda, que tais condições poderiam favorecer a operação quase contínua dessas usinas, com potenciais impactos ambientais e econômicos.

5. Ainda de acordo com a inicial, a inclusão dessas usinas no LRCAP 2026 poderia gerar impactos concorrenciais e econômicos no setor elétrico, bem como contribuir para o aumento das emissões de gases de efeito estufa, sendo apontadas, pela autora, possíveis incompatibilidades com compromissos de transição energética e descarbonização da matriz elétrica.

6. A autora também menciona que, durante a Consulta Pública nº 194/2025, teriam sido apresentadas diversas contribuições questionando a inclusão de usinas a carvão no certame, as quais, segundo afirma, não teriam sido acolhidas pelo Ministério de Minas e Energia. Sustenta, ainda, que estudos e manifestações apresentados por agentes do setor energético apontariam possíveis impactos operacionais decorrentes da participação dessas usinas no leilão.

7. No plano jurídico, a inicial sustenta que a decisão administrativa que permitiu a participação de usinas a carvão no LRCAP 2026 estaria eivada de vício de motivação e de desvio de finalidade, alegando que tal medida contrariaria princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e compromissos climáticos assumidos pelo Brasil. Para tanto, a autora invoca dispositivos constitucionais relacionados à proteção ambiental e menciona precedentes do Supremo Tribunal Federal que tratam do princípio do desenvolvimento sustentável e da necessidade de compatibilização entre atividade econômica e preservação ambiental.

8. Diante dessas alegações, a autora requer, em síntese, a concessão de tutela de urgência e, no mérito, a adoção de medidas destinadas a suspender ou impedir a participação de usinas termelétricas movidas a carvão mineral no LRCAP 2026, bem como a declaração de nulidade dos atos administrativos que teriam permitido a participação dessas usinas no referido certame.

9. Que as razões técnicas que fundamentam a conclusão acima foram expostas apontadas durante a Consulta Pública n.º 194/2025, mas foram rejeitadas pelo MME.

10. A ANEEL, a EPE e a União apresentaram pedido de oitiva prévia (id 2241303661, 224134809 e 2241628188), destacando a sensibilidade jurídica da questão e o risco sistêmico.

11. A ANEEL apresentou manifestação prévia (id 2242128464). Requereu: *“inicialmente, seja acolhida a preliminar constante do item “II” supra, com intimação da parte autora para sanar as irregularidades apontadas, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 76, § 1º, I, do artigo 321, parágrafo único e do artigo 485, IV, todos do Código de Processo Civil. Em sequência, pede-se seja indeferida a tutela provisória requerida, pelas razões de mérito aqui antecipadas. Nesse ponto se destaca, ainda, a importância de uma manifestação processual prévia da União quanto à pretensão deduzida, eis que o que se está a discutir, ao fim e ao cabo, é uma legítima escolha do Ministério de Minas e Energia - MME, corporificada na Portaria Normativa nº 118/GM/MME, de 2025. Por fim, pede-se seja reconhecida a litigância de má-fé da parte autora (litigância abusiva), nos termos do art. 80, III e VI, do Código de Processo Civil e da Recomendação CNJ nº 159/2024, conforme exposto no item IV acima.”* (sic).

12. A União apresentou manifestação prévia (id 2243065601) para requerer a rejeição da concessão da tutela de urgência pretendida pela autora.

13. Após sucessivas petições da Autora Arayara, a União apresentou as respostas de id 2244172394 e 2244188305, destacando o inconformismo político (e não jurídico) da Autora com a política energética adotada pelo MME e que no dia 17/03/2026, o Tribunal de Contas da União decidiu manter a realização do LRCAP.

14. A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO CARBONO SUSTENTÁVEL - ABCS apresentou pedido de ingresso no feito na condição de *amicus curiae* (id 2243739281), sendo-lhe conferido todos os poderes típicos das partes, em especial para apresentar informações, estudos e recursos cabíveis, além de, em instâncias superiores, apresentar memoriais, participar do julgamento e realizar sustentação oral (art. 138, §§ 2º e 3º, do CPC).

15. A União se manifestou favoravelmente ao ingresso da ABCS no feito (id 2244172394).

16. Esse Douto Juízo de Direito da 13ª Vara Federal da SJDF, em cognição sumária, de maneira irretocável, indeferiu o pedido de tutela de urgência e deferiu o pedido de participação de *amicus curiae* da ABCS (id 2244341014). Na ocasião, o Juízo compreendeu acertadamente que a controvérsia deve ser enfrentada com observância do devido processo legal, do contraditório e da ponderação entre os princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, de um lado, e a segurança do planejamento energético e a preservação da competência técnica da Administração Pública, de outro, evitando-se decisões que, em caráter precário e sem aprofundamento instrutório, possam produzir efeitos sistêmicos de difícil reversão.

17. A EPE apresentou contestação (id 2246268091). Requereu “a) seja julgado improcedente o pedido de tutela de urgência proposto pelo Autor, mantendo as UTEs a carvão no LRCAP 2026; b) seja reconhecida a ausência de autorização expressa dos associados da entidade autora, em razão da não apresentação da ata da assembleia que teria autorizado o ajuizamento da presente ação e da lista nominal dos associados, com seus respectivos endereços, e, conseqüentemente, seja a presente ação extinta sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, por ausência de legitimidade ativa da associação autora; c) seja reconhecida a ilegitimidade passiva da EPE, diante da inexistência, na petição inicial, de qualquer imputação fática específica, concreta ou juridicamente relevante que estabeleça nexo causal entre atuação da EPE e o alegado dano e, portanto, seja determinada a exclusão da EPE do polo passivo, com fulcro nos arts. 17 e 485, VI, do CPC, por ausência de pertinência subjetiva e inexistência de ato ilícito imputável à empresa pública; d) seja reconhecida a inviabilidade jurídica dos pedidos formulados pelo Autor que buscam a revisão de ato administrativo discricionário, técnico e complexo, inserido na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, notadamente do MME; e) Seja declarado que o Poder Judiciário não pode substituir a Administração Pública na tomada de decisões de planejamento energético nacional, razão pela qual deve ser indeferido qualquer pedido destinado a alterar diretrizes de política energética, restringir fontes elegíveis para participação em certames, e invalidar decisões administrativas desprovidas de ilegalidade. f) Que todos os pedidos formulados pelo Autor sejam julgados improcedentes, por ausência de demonstração de ilegalidade, dano ou violação ao ordenamento jurídico g) a intimação de todos os atos processuais na pessoa do advogado BRUNO ABREU BASTOS, inscrito na OAB/RJ nº 138.772, sob pena de nulidade.” (sic).

18. Intimado, o Ministério Público Federal informou que emitirá parecer sobre o mérito da lide após manifestação de todas as partes, conforme dispõe o art. 179, inc. I, do Código de Processo Civil (id 2257515345).

19. A União vem a juízo apresentar contestação para requerer a improcedência dos pedidos autorais.

II - DO MÉRITO

2.1 - DA DEFESA DIRETA DE MÉRITO SOB A PERSPECTIVA DE ARGUMENTOS DE ORDEM TÉCNICA E EM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE ORDEM ECONÔMICA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DIFUSOS NARRADOS NA CAUSA DE PEDIR AUTORAL - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1.1 DO ELEMENTO COMPETÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO - COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA PARA A DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES DO CERTAME (ART. 22, INC. IV, DA CF - LEI N. 10.848/2004 - DECRETO N.º 5.163/2004)

20. Inicialmente, cumpre destacar que a definição das diretrizes para os mecanismos de contratação de energia e de capacidade no âmbito do Sistema Interligado Nacional – SIN insere-se no conjunto de atribuições institucionais do Ministério de Minas e Energia, órgão responsável pela formulação e implementação da política energética nacional.

21. Nos termos da Lei nº 10.848, de 2004, e de sua regulamentação pelo Decreto nº 5.163, de 2004, compete ao Ministério de Minas e Energia estabelecer diretrizes para os processos de contratação de energia elétrica, inclusive por meio de leilões destinados à expansão da oferta ou à garantia da segurança do suprimento. Tais instrumentos integram o arranjo institucional do setor elétrico brasileiro voltado à adequada expansão do sistema e à preservação da confiabilidade do atendimento à demanda.

22. No exercício dessas atribuições, cabe ao Ministério orientar o planejamento energético nacional com base em estudos técnicos elaborados pelos órgãos responsáveis pelo planejamento e pela operação do sistema elétrico, notadamente a Empresa de Pesquisa Energética – EPE e o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

23. Nesse contexto, o Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência – LRCAP 2026 foi estruturado como instrumento destinado a assegurar a adequação de potência do sistema elétrico brasileiro. Estudos de planejamento energético, notadamente no âmbito do Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE, indicam a necessidade de contratação de potência adicional já a partir de 2026, evidenciando a importância da adoção de medidas destinadas a garantir a confiabilidade do atendimento à demanda.

24. Assim, a definição das diretrizes e regulamentação do certame, com base nos estudos técnicos da EPE e nas avaliações operativas do ONS, insere-se no exercício regular das competências legais do Ministério de Minas e Energia no âmbito da formulação da política energética e da gestão da segurança do suprimento.

2.1.2 DA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - NECESSIDADE SISTÊMICA DE CONTRATAÇÃO DE POTÊNCIA - MEDIDA CONCRETIZADORA DO OBJETIVO FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE GARANTIR O DESENVOLVIMENTO NACIONAL (ART. 3º, INC. II, DA CF)

25. Conforme indicado nos estudos de planejamento energético que subsidiam a formulação da política setorial, há indicação de necessidade de potência adicional para atendimento à demanda do sistema elétrico brasileiro já a partir do horizonte de 2026.

26. Nesse sentido, os estudos apresentados no âmbito do Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2035 evidenciam a existência de requisitos de potência no sistema, demonstrando a relevância da contratação de capacidade adicional para assegurar a adequabilidade do sistema elétrico nacional.

27. Conforme já informado nas Notas Técnicas nº 84/2025/DPOG/SNTEP (SEI nº [1092795](#)) e nº 130/2025/DPOG/SNTEP (SEI nº [1130393](#)), que embasaram a Consulta Pública e Portaria de Diretrizes e Sistemática do LRCAP de 2026 - UTEs a Gás Natural, Carvão Mineral e UHEs, a inclusão de UTEs a carvão mineral existentes no LRCAP de 2026 fundamenta-se, sobretudo, na necessidade de preservar recursos de geração despacháveis e síncronos já disponíveis ao Sistema Interligado Nacional – SIN em um horizonte de curto prazo, em um contexto marcado pela crescente participação de fontes renováveis variáveis e pela consequente necessidade de recomposição da potência do sistema.

28. O Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência, instituído pelo Decreto nº 10.707, de 28 de maio de 2021, tem como finalidade assegurar a adequabilidade de potência do SIN, por meio da contratação de recursos capazes de contribuir para a confiabilidade e a segurança do suprimento nacional. Nesse contexto, o atributo central do mecanismo é a disponibilidade de potência para atendimento às necessidades operativas do sistema.

29. Nesse sentido, os dados constantes do Informe de Cadastramento do LRCAP 2026, disponibilizado pela EPE, indicam que, no conjunto da oferta proveniente de usinas existentes para o produto com início de suprimento em 2027, os empreendimentos a carvão mineral representam aproximadamente 22% da potência cadastrada nesse segmento. Tal participação contribui para ampliar a competição no certame e para diversificar os recursos de geração potencialmente disponíveis para atendimento das necessidades de potência do sistema nesse horizonte.




POTÊNCIA CADASTRADA POR PRODUTO (MW)								
Um mesmo empreendimento pode ser cadastrado para participar de um ou mais produtos do LRCAP 2026. Os valores apresentados se baseiam nos dados informados pelos agentes e serão validados pela EPE durante a habilitação.								
FONTE	UTE 2026	UTE 2027	UTE 2028	UTE 2029	UTE 2030	UTE 2031	UHE 2030	UHE 2031
 UTE CARVÃO	-	1.440	1.440	1.440	1.440	1.440	-	-
 UTE GÁS NATURAL	4.564	5.183	106.074	107.161	108.647	108.936	-	-
 AMPLIAÇÃO UHE	-	-	-	-	-	-	6.076	6.076
TOTAL	4.564	6.623	107.514	108.601	110.087	110.376	6.076	6.076

Figura 2 – Informe de Cadastramento do LRCAP de 2026 – Fonte: EPE^[2]

30. Por fim, no âmbito do LRCAP de 2026, os empreendimentos a carvão mineral competem diretamente com as usinas termelétricas a gás natural, em um processo competitivo no qual são selecionadas as propostas que apresentarem menor custo para o consumidor de energia elétrica. Dessa forma, a contratação não decorre da escolha prévia de um combustível específico, mas do resultado da competição entre empreendimentos habilitados, assegurando que sejam selecionados os empreendimentos mais eficientes do ponto de vista econômico e sistêmico.

31. Dessa forma, em síntese, a inclusão de UTEs a carvão mineral existentes no LRCAP de 2026 justifica-se pela convergência de três elementos principais:

- (i) a necessidade sistêmica de potência no curto prazo, evidenciada pelos estudos de planejamento energético;
- (ii) a existência de ativos já instalados, conectados e potencialmente aptos a continuar contribuindo para a confiabilidade do SIN, ampliando a competição no certame; e
- (iii) a opção regulatória de limitar a participação exclusivamente a empreendimentos existentes, sem abertura para expansão estrutural dessa fonte na matriz elétrica nacional.

32. Dessa forma, a contratação de reserva de capacidade constitui instrumento destinado justamente a assegurar a disponibilidade de potência para atendimento às necessidades operativas do sistema, especialmente diante da crescente participação de fontes renováveis variáveis na matriz elétrica brasileira.

33. Nesse cenário, o LRCAP 2026 insere-se no conjunto de mecanismos regulatórios voltados à preservação da segurança energética e da confiabilidade do sistema elétrico nacional.

34. Nesse cenário, o LRCAP 2026 insere-se no conjunto de mecanismos regulatórios voltados à preservação da segurança energética e da confiabilidade do sistema elétrico nacional, revelando-se medida concretizadora do **objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF)**.

2.1.3 DA PARTICIPAÇÃO LIMITADA DE USINAS A CARVÃO MINERAL EXISTENTES NO CERTAME - ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA DEFESA DO CONSUMIDOR, PREVISTOS NO ART. 170, CAPUT E INCISOS IV E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

35. Cumpre observar, inicialmente, que o desenho regulatório do LRCAP 2026 admite **exclusivamente** a participação de usinas termelétricas a carvão mineral já existentes, não sendo permitida a habilitação de novos empreendimentos dessa fonte.

36. Tal delimitação evidencia o **caráter transitório, prudencial e excepcional** da medida, uma vez que a participação desses empreendimentos se restringe ao aproveitamento de ativos já instalados e conectados ao sistema elétrico, sem implicar expansão estrutural da participação dessa fonte na matriz elétrica brasileira.

37. Conforme dados constantes do Informe de Cadastramento do LRCAP 2026, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, no conjunto da oferta proveniente de usinas existentes para o produto com início de suprimento em 2027, os empreendimentos a carvão mineral representam aproximadamente 22% da potência cadastrada nesse segmento, contribuindo para ampliar a competição no certame e para diversificar os recursos de geração potencialmente disponíveis ao atendimento das necessidades de potência do sistema.

38. Os estudos sobre requisitos de potência apresentados no Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2035 reforçam a importância de um planejamento coordenado entre a expansão da capacidade instalada, o desenho dos instrumentos de contratação e a alocação eficiente dos recursos de geração já existentes. No referido plano, há indicação de necessidade de potência já a partir de 2026, evidenciando a relevância da contratação de capacidade adicional para assegurar a adequabilidade do sistema, conforme ilustrado na Figura 1.

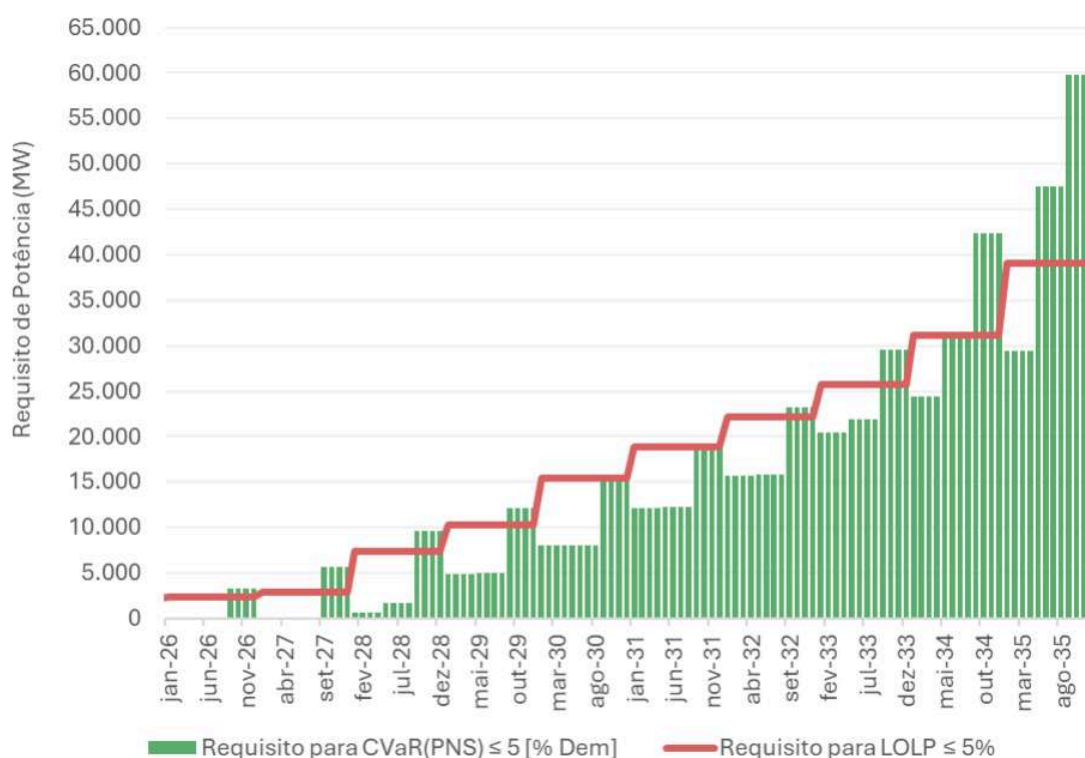


Figura 1 – Requisitos de Potência – Fonte: Consulta Pública do PDE 2035^[1]

39. Ademais, o próprio desenho do certame evidencia o caráter transitório e prudencial dessa participação. O LRCAP de 2026 admite exclusivamente a participação de usinas existentes dessa fonte, não sendo permitida a habilitação de novos empreendimentos a carvão mineral. Essa delimitação assegura que a medida não implicará em expansão estrutural da fonte na matriz elétrica brasileira, restringindo-se ao aproveitamento temporário de ativos já instalados e conectados ao sistema.

40. No contexto do LRCAP de 2026, cabe destacar que o desenho do certame não admite a habilitação de novos empreendimentos a carvão mineral, restringindo a participação exclusivamente a usinas existentes. Dessa forma, não há expansão estrutural dessa fonte na matriz elétrica nacional, preservando-se a trajetória de transição energética e de redução de emissões de gases de efeito estufa do setor elétrico brasileiro. Ainda, a eventual recontração de usinas a carvão existentes, com contratos de reserva de capacidade de até 10 anos, conforme estabelecido no certame, insere-se dentro desse período de transição e não implica aumento estrutural das emissões do setor elétrico, uma vez que não amplia o parque gerador dessa fonte.

41. Nesse contexto, cabe reconhecer que as usinas termelétricas existentes a carvão mineral continuam desempenhando papel no atendimento dos requisitos de energia e potência do Sistema Interligado Nacional – SIN. Tais empreendimentos correspondem a ativos já instalados e conectados ao sistema, com capacidade comprovada de fornecimento de energia, circunstância que reforça a racionalidade de sua eventual manutenção no parque gerador nacional, desde que observadas as condições de competitividade estabelecidas no certame.

42. Ademais, a medida se insere como resposta técnica às condições atuais do sistema elétrico, especialmente no contexto de expansão acelerada de fontes renováveis intermitentes e do encerramento previsto de contratos de diversas usinas termelétricas no horizonte compreendido entre **2026 e 2030**. A possibilidade de participação desses empreendimentos no certame permite preservar capacidade firme no sistema no curto prazo, aproveitando infraestrutura de geração já existente.

43. Importa destacar, ainda, que os empreendimentos participantes do certame concorrem em **processo competitivo**, sendo selecionadas as propostas que apresentarem **menor custo para o consumidor de energia elétrica**,

observados os requisitos técnicos estabelecidos. Dessa forma, eventual contratação de usinas a carvão mineral não decorre de escolha prévia ou direcionada por determinada fonte energética, mas do resultado da competição entre os empreendimentos habilitados, em estrita observância aos **princípios constitucionais da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor, previstos no art. 170, caput e incisos IV e V, da Constituição Federal.**

44. Assim, a participação restrita de usinas existentes reforça o **caráter não expansivo e temporário da medida**, voltado à preservação da segurança do suprimento elétrico no curto prazo.

2.1.4 DA ADEQUAÇÃO DOS REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE OPERATIVA

45. No que se refere à alegação de incompatibilidade das usinas a carvão com os requisitos de flexibilidade operativa necessários ao serviço de reserva de capacidade, verifica-se que os parâmetros estabelecidos para participação no certame foram definidos com base em estudos técnicos elaborados em conjunto com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

46. Conforme registrado na **Nota Técnica nº 84/2025/DPOG/SNTEP**, os empreendimentos participantes do LRCAP 2026 deverão apresentar características operativas capazes de atender integralmente aos despachos definidos na programação diária da operação elaborada pelo ONS.

47. Nesse sentido, os requisitos estabelecidos para participação no certame impõem parâmetros operativos significativamente mais restritivos do que aqueles atualmente observados na operação das usinas a carvão existentes no sistema. Dados do Programa Diário da Operação indicam que tais empreendimentos apresentam atualmente tempos mínimos de permanência na condição ligado da ordem de **168 horas**, ao passo que o certame exige **tempo máximo de 18 horas**, representando redução de aproximadamente **90%** em relação ao padrão atualmente observado.

48. Quanto às rampas de acionamento, o tempo máximo de oito horas exigido para usinas a carvão mineral mostra-se compatível com os parâmetros definidos para outros empreendimentos existentes aptos a participar do certame, como as usinas a gás natural existentes, para as quais se admite rampa de acionamento de até sete horas.

49. Em relação ao atendimento à ponta de carga, a menor flexibilidade operativa das UTEs a carvão mineral não compromete a prestação do serviço de reserva de capacidade a ser contratado. Embora tais empreendimentos apresentem, em geral, menor flexibilidade quando comparados a outras tecnologias de geração termelétrica, os requisitos estabelecidos para participação no certame impõem parâmetros operativos significativamente mais restritivos do que aqueles atualmente observados na operação desses ativos, ampliando sua capacidade de resposta operacional com foco no suprimento de potência nos períodos de maior demanda.

50. Conforme Nota Técnica nº 84/2025/DPOG/SNTEP (SEI nº [1092795](#)), os parâmetros questionados foram determinados em conjunto com o ONS. Nesse sentido, a Portaria MME nº 118, de 2025, estabelece que os empreendimentos contratados no LRCAP de 2026 – UTEs a Gás Natural, Carvão Mineral e UHEs deverão apresentar características de flexibilidade operativa capazes de atender integralmente aos despachos definidos na programação diária da operação elaborada pelo ONS.

51. Adicionalmente, segundo dados do último Programa Diário da Operação - PDO^[3], publicado em 5 de março de 2026 pelo ONS, verificam-se tempos de permanência na condição ligado (T_{on}) da ordem de 168 horas para os empreendimentos a carvão mineral existentes no sistema. A exigência de T_{on} máximo de 18 horas para participação no certame representa, portanto, redução da ordem de aproximadamente 90% em relação ao padrão atualmente observado, evidenciando o avanço introduzido pelos requisitos de flexibilidade estabelecidos para o leilão.

52. Quanto às rampas de acionamento, cabe destacar que o tempo máximo de oito horas exigido para usinas a carvão mineral é compatível com os parâmetros definidos para outros empreendimentos existentes aptos a participar do certame, como as usinas a gás natural existentes, para as quais se admite rampa de acionamento de até sete horas. Tal convergência de parâmetros evidencia que os requisitos adotados refletem as características operativas dos diferentes ativos de geração existentes, sem estabelecer tratamento diferenciado que comprometa a competição entre tecnologias.

53. Nesse contexto, a eventual contratação de usinas a carvão mineral existentes que atendam aos requisitos estabelecidos amplia a diversidade de recursos disponíveis para atendimento à necessidade de potência do SIN, conferindo ao ONS maior flexibilidade para o gerenciamento da programação diária da operação e da operação em tempo real. Tal abordagem permite aproveitar de forma estratégica a infraestrutura de geração já instalada, contribuindo para a segurança do

suprimento no curto prazo sem comprometer os requisitos operativos necessários à prestação do serviço de reserva de capacidade.

54. Dessa forma, os requisitos adotados refletem as características operativas dos diferentes ativos de geração existentes, sem estabelecer tratamento diferenciado que comprometa a competição entre tecnologias.

2.1.5 DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE MOTIVAÇÃO OU DESVIO DE FINALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO - AUTORA CRIA DIFERENCIAÇÃO ONDE A NORMA OBJETIVA NÃO DIFERENCIOU, PRIVILEGIANDO DETERMINADAS FONTES EM DETRIMENTO DE OUTRAS COM BASE EM PREFERÊNCIAS IDEOLÓGICAS E NÃO EM PARÂMETROS TÉCNICOS LEGALMENTE ESTABELECIDOS - PRETENSÃO AUTORAL VIOLA O PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ART. 5º, *CAPUT*, DA CF)

55. A parte autora sustenta que a inclusão de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência – LRCAP 2026 estaria eivada de vício de motivação e configuraria desvio de finalidade, sob o argumento de que a medida contrariaria os objetivos do mecanismo de contratação de capacidade e a política de transição energética. A alegação, contudo, não se sustenta.

56. Inicialmente, cumpre observar que o ato administrativo que disciplinou o LRCAP 2026 encontra-se devidamente motivado em estudos técnicos elaborados no âmbito do planejamento energético setorial, os quais apontam a necessidade de contratação de potência adicional no curto prazo para assegurar a adequabilidade do Sistema Interligado Nacional – SIN.

57. Conforme indicado nos estudos de planejamento energético que subsidiam a formulação da política setorial, notadamente no âmbito do Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE, há indicação de necessidade de potência adicional já a partir de 2026, evidenciando a relevância da contratação de capacidade para garantir a confiabilidade do atendimento à demanda e a segurança operativa do sistema elétrico brasileiro.

58. Nesse contexto, a estruturação do LRCAP 2026 decorreu de processo decisório pautado por fundamentos técnicos e regulatórios, envolvendo a atuação coordenada dos órgãos responsáveis pelo planejamento e pela operação do sistema elétrico, especialmente a Empresa de Pesquisa Energética – EPE e o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

59. No que se refere especificamente à participação de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no certame, a decisão administrativa também foi acompanhada de justificativa técnica expressa, conforme consignado na Nota Informativa nº 6/2026/DPOG/SNTEP, segundo a qual a possibilidade de participação desses empreendimentos se justifica pela convergência de três elementos principais:

- (i) a necessidade sistêmica de potência no curto prazo, evidenciada pelos estudos de planejamento energético;
- (ii) a existência de ativos já instalados, conectados ao sistema e potencialmente aptos a contribuir para a confiabilidade do SIN; e
- (iii) a opção regulatória de restringir a participação exclusivamente a empreendimentos existentes, sem abertura para expansão estrutural dessa fonte na matriz elétrica nacional.

60. Dessa forma, a motivação do ato administrativo encontra-se claramente explicitada e fundamentada em elementos técnicos próprios do planejamento energético, inexistindo qualquer indício de que a medida tenha sido adotada para fins diversos daqueles que justificam a instituição do mecanismo de reserva de capacidade.

61. Também não se verifica a alegada hipótese de desvio de finalidade. Como se sabe, o desvio de finalidade caracteriza-se quando o agente público pratica o ato visando objetivo diverso daquele previsto em lei. No caso em exame, entretanto, a estruturação do LRCAP 2026 tem como finalidade justamente assegurar a adequação de potência e a segurança do suprimento do sistema elétrico nacional, objetivos plenamente compatíveis com as competências legais atribuídas ao Ministério de Minas e Energia e com os instrumentos de política energética previstos na legislação setorial.

62. Ademais, o próprio desenho do certame evidencia que não houve direcionamento para determinada fonte de geração. O leilão foi estruturado como processo competitivo entre empreendimentos que atendam aos requisitos técnicos estabelecidos, sendo selecionadas as propostas que apresentarem menor custo para o consumidor de energia elétrica. Assim, a eventual contratação de usinas termelétricas a carvão mineral não decorre de escolha prévia do Poder Público em favor dessa tecnologia, mas do resultado da competição entre os empreendimentos habilitados.

63. Cumpre destacar, ainda, que o certame não admite a habilitação de novos empreendimentos a carvão mineral, restringindo a participação exclusivamente a usinas existentes, o que reforça o caráter transitório e prudencial da medida e evidencia sua compatibilidade com a estratégia de transição energética adotada no País.

64. Excluí-las do certame por juízo subjetivo acerca da conveniência de sua participação, sem qualquer fundamento em critério objetivo previsto na norma que rege o leilão, significaria precisamente o tratamento discriminatório que o princípio da isonomia veda: criar diferenciação onde a norma objetiva não diferenciou, privilegiando determinadas fontes em detrimento de outras com base em preferências ideológicas e não em parâmetros técnicos legalmente estabelecidos.

2.1.6 DA COMPATIBILIDADE DA MEDIDA COM A POLÍTICA NACIONAL DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA – PNTE - PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

65. A Política Nacional de Transição Energética – PNTE, instituída pela Resolução CNPE nº 5, de 26 de agosto de 2024, tem por objetivo orientar os esforços nacionais no sentido da transformação da matriz energética brasileira para uma estrutura de baixa emissão de carbono, contribuindo para o alcance da neutralidade das emissões líquidas de gases de efeito estufa.

66. Para a concretização desse objetivo, a própria Resolução estabelece que a transformação da matriz energética deve ocorrer de forma equilibrada, observando, entre outras diretrizes, a necessidade de assegurar a segurança energética nacional, promover a competitividade do setor de energia e considerar os cenários e estudos técnico-econômicos elaborados no âmbito do planejamento energético nacional, em especial o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE e o Plano Nacional de Energia – PNE.

67. Nesse contexto, a participação restrita de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 não se revela incompatível com a PNTE. Ao contrário, insere-se na lógica de uma **transição energética gradual, planejada e segura**, que deve compatibilizar os objetivos de descarbonização com a preservação da confiabilidade do sistema elétrico e da segurança do suprimento.

68. No plano internacional, o **Acordo de Paris**, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 9.073, de 2017, estabelece o objetivo global de limitar o aumento da temperatura média global e reconhece que os países devem formular estratégias de longo prazo para o desenvolvimento com baixas emissões de gases de efeito estufa, por meio de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDCs. Os compromissos assumidos pelo Brasil possuem horizonte temporal de médio e longo prazo, com objetivo de neutralidade climática até 2050.

69. À luz desse marco normativo, a participação de usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 não representa incentivo à expansão dessa fonte nem alteração estrutural da política energética nacional. Isso porque o certame não admite novos empreendimentos a carvão, restringindo-se à eventual contratação de ativos já existentes, no contexto de necessidade sistêmica de potência no curto prazo.

70. A eventual recontração dessas usinas, com contratos de reserva de capacidade compatíveis com o horizonte de transição energética, não amplia o parque gerador dessa fonte, razão pela qual não implica aumento estrutural das emissões do setor elétrico.

71. A Política Nacional de Transição Energética – PNTE, instituída pela Resolução CNPE nº 5, de 26 de agosto de 2024, tem o objetivo de orientar os esforços nacionais no sentido da transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono, contribuindo para o alcance da neutralidade das emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) do País.

72. Para materializar esse objetivo, a referida Resolução estabelece que a transformação da matriz energética deve ocorrer de forma equilibrada, assegurando também a segurança energética nacional.

Art. 3º São diretrizes da PNTE:

I - promover medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no setor de energia, em linha com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;

II - assegurar a segurança energética nacional;

III - promover a universalização do acesso à energia;

IV - promover a competitividade do setor de energia para a oferta a preços acessíveis

V - promover a redução da pobreza e desigualdade energética, bem como a avaliação dos custos e incentivos a investimentos em transição energética, para uma transição energética justa e inclusiva;

VI - articular-se com as demais políticas públicas e setoriais em nível federal;

VII - promover a articulação entre as ações de política energética nas esferas federal, estadual, municipal e distrital;

VIII - reconhecer a diversidade regional do País nos programas e ações de promoção da transição energética;

IX - promover a transparência, a participação social e a diversidade na formulação e implementação de programas e iniciativas relacionadas à transição energética;

X - considerar cenários e estudos econômico-energéticos, ambientais, climáticos e tecnológicos, em especial do Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE e do Plano Nacional de Energia - PNE;

XI - apoiar a identificação e a promoção de áreas prioritárias para pesquisa, desenvolvimento, adensamento produtivo e tecnológico, inovação e capacitação orientadas à transição energética; e

XII - considerar as contribuições da cooperação internacional para a transição energética, observados os interesses soberanos do Brasil. (grifo nosso)

73. No plano internacional, o Acordo de Paris, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 9.073/2017, estabelece o objetivo global de “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5 °C” (Artigo 2º). O acordo também reconhece que os países devem formular e implementar estratégias de longo prazo para o desenvolvimento com baixas emissões de gases de efeito estufa, por meio de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDCs.

74. Nesse contexto, os compromissos brasileiros no âmbito do Acordo de Paris^[4] possuem horizonte temporal de médio e longo prazo, com objetivo de neutralidade climática até 2050.

75. No contexto do LRCAP de 2026, cabe destacar que o desenho do certame não admite a habilitação de novos empreendimentos a carvão mineral, restringindo a participação exclusivamente a usinas existentes. Dessa forma, não há expansão estrutural dessa fonte na matriz elétrica nacional, preservando-se a trajetória de transição energética e de redução de emissões de gases de efeito estufa do setor elétrico brasileiro. Ainda, a eventual recontração de usinas a carvão existentes, com contratos de reserva de capacidade de até 10 anos, conforme estabelecido no certame, insere-se dentro desse período de transição e não implica aumento estrutural das emissões do setor elétrico, uma vez que não amplia o parque gerador dessa fonte.

76. Importa ressaltar, ademais, que a matriz elétrica brasileira já apresenta elevada participação de fontes renováveis, o que contribui para que medidas pontuais de preservação de capacidade firme não comprometam a trajetória geral de descarbonização, conforme mostrado na Figura 3.

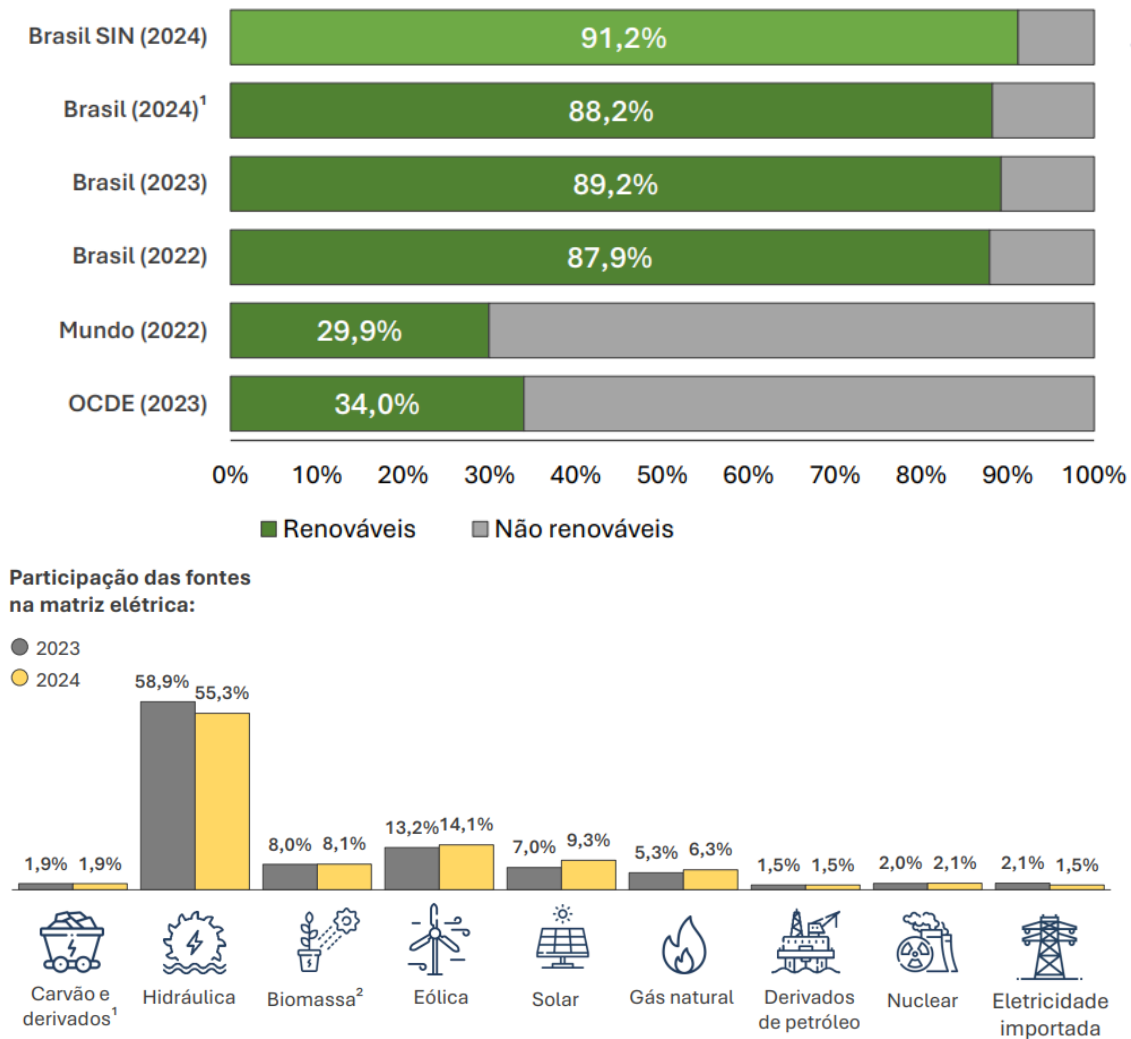


Figura 3 - Participação de fontes na matriz elétrica brasileira e percentual de renovabilidade. Fonte: Balanço Energético Nacional - BEN 2025^[5]

77. Dessa forma, a eventual contratação dessas usinas no âmbito do LRCAP pode ser compreendida como instrumento transitório de gestão da segurança energética, compatível com a estratégia de transição gradual prevista na PNTE e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

78. Portanto, consoante asseverado, a matriz elétrica brasileira apresenta elevada participação de fontes renováveis, circunstância que reforça a conclusão de que medidas pontuais destinadas à preservação da capacidade firme do sistema não comprometem a trajetória geral de descarbonização do setor elétrico nacional.

79. Cumpre ainda destacar que, conforme dispõe a Subsecretaria de Sustentabilidade do Ministério de Minas e Energia, o Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral, instituído pela Portaria MME nº 461, de 22 de dezembro de 2020, integra o conjunto de iniciativas voltadas à condução planejada da transição energética no setor elétrico brasileiro, contemplando não apenas aspectos ambientais, mas também as dimensões econômicas e sociais associadas à cadeia produtiva do carvão mineral.

80. Na ocasião da formulação dessas iniciativas, o Brasil foi designado pelas **Nações Unidas como um dos Campeões Globais em Transição Energética no âmbito do Diálogo de Alto Nível sobre Energia**, primeira iniciativa de alto nível da ONU sobre energia em quarenta anos. O Diálogo teve por objetivo acelerar ações voltadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 7 (ODS-7), que busca assegurar acesso universal à energia limpa e acessível, em consonância com os compromissos assumidos no Acordo de Paris de 2015.

81. Nesse contexto, o relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial para o Uso Sustentável do Carvão Mineral (SEI nº 1132024) evidencia que o processo de transição envolvendo o carvão mineral deve ocorrer de forma gradual, planejada e socialmente responsável. Conforme destacado no documento:

Para o phase out da geração termelétrica a carvão mineral até 2050 frente as alternativas estudas

A experiência internacional do phase-out do carvão, como apontado pela FGV Europe na 10ª Reunião GT-SC, demonstra que o processo é longo e caro, requer atenção para o reposicionamento da atividade econômica, para a recuperação ambiental e observa que os casos de sucesso se basearam em estrutura de governança com envolvimento de diversos stakeholders (reuniões FGV Europe, ICS/IDEC/Volt Robotics, WWF, contribuição do Dieese e WWF-Brasil – SEI no 0506471) (pág 22)

...em reuniões realizadas com o Ministério da Economia, com representantes do SEBRAE e com o Ministério do Desenvolvimento Regional, verificou-se que o Governo Federal possui experiência no apoio à reorientação de reposicionamento econômico de regiões/municípios, sendo observado que essa é atividade que precisa ser planejada e contar com a participação ativa das lideranças e sociedade locais. (pág 23)

...qualquer que seja o horizonte e a velocidade para o phase-out do carvão, as análises realizadas pelo GT-SC já indicam, havendo a desmobilização da geração termelétrica a carvão, a necessidade de proposição de instrumento normativo para balizar um Programa de Descomissionamento de Instalações (PDI) com o objetivo de orientar os agentes econômicos por meio de Regulamento Técnico Específico a executar o descomissionamento de instalações de usinas de geração termelétricas a carvão mineral. (pág 33)

No que tange ao descomissionamento:

O Brasil ainda carece de uma instrução técnica normativa para nortear esse processo, e no caso do descomissionamento de um sistema de geração de energia elétrica, independente da fonte de combustível derivada, é recomendado preceder de uma discussão entre governo, agentes e a sociedade que favoreça a adequação do sistema para atendimento à demanda deslocada, e para tal, avaliar os impactos regulatórios, econômicos, sociais e ambientais. Importante reconhecer, no caso de alternância de fontes, que o processo implica na desmobilização de um sistema econômico cuja cadeia de bens e serviços são interdependentes e, além de referência e mobilidade ao suporte econômico, se constituem em importante recurso para o desenvolvimento local e regional. (pág 63)

Posto isso, o descomissionamento, em síntese, trata de um regulamento técnico que necessita agregar as diretrizes da política energética, da proteção ambiental e do modelo de desenvolvimento regional, para que associados aos critérios técnicos se constituam em regras objetivas para definição da escolha das melhores práticas a serem adotadas para a remoção e a destinação das diversas estruturas utilizadas para operação da atividade, resíduos ou passivos ambientais que dependam de monitoramento no médio ou longo prazos, não sendo recomendado que nenhum dos critérios isoladamente possa ser considerado decisivo para a definição da alternativa energética. (pág 64)

No que tange ao Plano de desenvolvimento Regional

A desmobilização da cadeia produtiva que alimenta a geração de energia elétrica a carvão mineral de fato representará uma perda considerada para a população do entorno com redução de trabalho e renda para cerca de 6.000 famílias, diretas ou indiretamente impactadas pela injeção de recursos além de drástica redução de recursos em impostos e investimentos para os municípios e Estado do Santa Catarina. (pág 72)

Cabe destacar que o conceito de transição justa está relacionado ao meio ambiente e mercado de trabalho, transição energética e dimensão social da questão. É um conceito ainda em construção para embasar um processo justo e equitativo em direção a uma sociedade pós-carbono. Tem como finalidade induzir para uma mudança de uma economia prevalentemente extrativista para uma economia ambientalmente sustentável e diversificada. (pág 73)

Exemplificando, em que pese as diferenças e realidades sociais e econômicas na regional de Santa Catarina, tem-se as dinâmicas da transição energética e saída do carvão na Europa e na Alemanha, incluindo o planejamento de fechamento gradual de plantas de geração de energia elétrica à carvão até 2038.

O modelo apresentado pela FGV-Europe chama a atenção porque trata de um modelo de transição que tem promovido desenvolvimento para os mais diversos setores, como o meio ambiente, economia, educação, resiliência climática, desenvolvimento urbano, saúde, turismo e recreação, contemplando a geração de empregos inerentes a estes nichos. Em especial, são indicados vetores estratégicos que caracterizaram o sucesso da experiência alemã, aqui tida como referência: paisagem sustentável, cultura e turismo; planejamento, governança, engajamento de stakeholders; cadeias produtivas de mineração, siderurgia e agronegócio; tecnologia e ecossistemas de inovação; financiamento da transição. (pág 73)

Destaca-se ainda o plano da Comissão Europeia para transição justa, designado “European Green Deal”, com destaque para a iniciativa “Just Transition Mechanism: Making Sure No One Is Left Behind”, engloba a mobilização de investimento público e privado.(pág 73)

No que tange a experiencia internacional

A experiência internacional do phase-out do carvão, segundo apontado pela FGV Europe na 10ª Reunião GT-SC, demonstra que o processo é longo e caro, requer atenção para o reposicionamento da atividade econômica, para a recuperação ambiental e observa que os casos de sucesso se basearam em estrutura de governança com envolvimento de diversos stakeholders (reuniões FGV Europe, ICS/IDEC/Volt Robotics, WWF, contribuição do Dieese e WWF-Brasil – SEI no 0506471). (pág 117)

Comunidade local: durante o processo de descomissionamento das usinas termoeletricas e encerramento das atividades mineradoras, deve-se ter atencao especial aos trabalhadores e a comunidade, lições aprendidas das experiencias internacionais; (pág 117)

Em dezembro de 2019, a União Europeia divulgou o European Green Deal, uma série de políticas com o objetivo de tornar a Europa o primeiro continente com impacto neutro no clima. Tem destaque a iniciativa “Just Transition Mechanism: Making Sure No One Is Left Behind”, cujo foco é assegurar que a transição seja feita de forma justa. (pág 118)

Com isso, diversos países estabeleceram metas para descomissionamento das térmicas a carvão. Os gráficos a seguir apresentam o ano de descomissionamento previsto por cada país e o tempo de operação das usinas. Nota-se que 75% delas possuem mais de 30 anos de operação. De acordo com estudo realizado pelo IDEC, a União Europeia possui 223 usinas termoeletricas, sendo a maioria localizada na Alemanha (68 plantas) e Polônia (44 plantas). (pág 118)

Na Alemanha, foi definido o objetivo de longo prazo de neutralidade em carbono até 2050, com o Climate Action Plan 2050, e, no médio prazo, redução de 55% nas emissões de gases de efeito estufa, em comparação a 1990. (pág 119)

Além dos recursos do governo federal alemão, e recursos da União Europeia, tem destaque o fato de que os recursos inicialmente destinados para subsídios do setor carbonífero passaram a custear os processos de descomissionamento, “incluindo a justa indenização aos proprietários das usinas, o custeio de programas ambientais de recuperação de áreas degradadas e a formação profissional necessária para a realocação das pessoas ou mesmo a garantia de suas rendas por períodos de readequação” (IDEC/ICS/Voltz). Alguns vetores estratégicos caracterizantes do sucesso da experiência alemã podem ser adotados como referência para uma “tropicalização” da transição justa: paisagem sustentável, cultura e turismo; planejamento, governança, engajamento de stakeholders; cadeias produtivas de mineração, siderurgia e agronegócio; tecnologia e ecossistemas de inovação; e o financiamento da transição.

No Reino Unido, o processo de phase-out do carvão já vem sendo observado desde 2010, com a redução da capacidade instalada de termelétricas a carvão (pág 120)

Em Portugal, o descomissionamento está partindo de iniciativas das empresas. A EDP está avaliando o desenvolvimento de uma planta de hidrogênio verde na região da central termelétrica de Sines, que foi fechada em janeiro deste ano. (pág 120)

De forma similar a Portugal, na Espanha o movimento de descomissionamento também se iniciou pelo mercado. Na região de Aboño, há um projeto de phase-out de carvão. (pág 120)

Nos EUA, observa-se, também, a redução da geração térmica a carvão desde 2007. Segundo estudo da Voltz Robotics, entre 2000 e 2020 foram descomissionadas 642 usinas, totalizando 120 GW. Desde 2015, não existem mais plantas entrando em operação no país. (pág 121)

Em junho de 2019, o Ministério da Energia anunciou acordo feito com as empresas AES Gener, Colbún, Enel e Engie, que inclui uma primeira fase, até 2024, com o encerramento das operações das oito termelétricas a carvão mais antigas do país, localizadas nas regiões de Iquique, Tocopilla, Puchuncaví e Coronel. Para a segunda fase, está prevista a retirada gradual das centrais termelétricas a carvão até 2040.(pág 121)

82. De acordo com a Nota Técnica nº 20/2025/DTE/SNTEP (SEI nº 1132587), o Brasil ocupa posição de destaque no cenário internacional em razão de sua matriz energética majoritariamente limpa e renovável, conforme se observa a seguir:

Comparativo Internacional e Liderança do Brasil na Transição Energética

O Brasil se destaca no cenário internacional por sua matriz energética majoritariamente limpa e renovável, posicionando-se como um líder global na promoção da transição energética.

Matriz Energética: Em 2024, a participação de fontes renováveis na oferta interna de energia no Brasil alcançou 50%, um índice significativamente superior à média mundial (14,3% em 2022) e aos países da OCDE (13,2% em 2023). Na matriz elétrica nacional, as fontes renováveis atingiram 88,2% em 2024, incluindo hidráulica, solar fotovoltaica, eólica e termelétricas à biomassa (Despacho 1121823 do MME, SEI 00740.000512/2025-79, pg. 519).

Custo e Expansão: O Brasil está entre os países com o menor custo de geração de energia renovável, com a energia eólica onshore a US\$30/MWh, 32% abaixo da média mundial. Em 2024, o Brasil foi o 4º país que mais adicionou capacidade renovável globalmente, atrás apenas de China, EUA e União Europeia, com quase 19 GW de nova capacidade solar instalada (documento SEI 00740.000512/2025-79, pg. 447).

Compromissos Climáticos: O Brasil é signatário do Acordo de Paris e assumiu metas ambiciosas em sua NDC, comprometendo-se com a neutralidade climática até 2050 e a redução de GEE entre 59% e 67% até 2035 (documento SEI 00740.000512/2025-79, pg. 414).

A política de transição energética brasileira, liderada pelo MME, não apenas foca na descarbonização interna, mas também busca influenciar o cenário global:

Promoção da Transição Justa: O Brasil tem implementado a Transição Energética Justa, reconhecendo a necessidade de uma migração para fontes renováveis, tratando os impactos socioeconômicos para as comunidades afetadas. A PNTE, o Plante e o Fonte são mecanismos que visam garantir que essa transição seja equitativa, inclusiva e sustentável, alinhando-se aos princípios discutidos em fóruns internacionais como as COPs da UNFCCC (documento SEI 00740.000512/2025-79, pg. 458).

Diálogo Internacional: O MME, através do Fonte, buscará estimular o diálogo permanente com a sociedade civil, o setor produtivo e entes subnacionais, bem como com a comunidade internacional, para aprimorar a formulação e implementação da PNTE e do Plante. A participação do Brasil em debates como os da COP28, onde se concordou com a urgência de antecipar a transição energética para sistemas livres de combustíveis fósseis, demonstra essa influência (documento SEI 00740.000512/2025-79, pg. 459).

Referência para Outros Países: As políticas e práticas brasileiras, especialmente o alto percentual de energia renovável na matriz, servem de exemplo e estímulo para outros países que buscam descarbonizar suas economias.

83. Dessa forma, é possível observar que no cenário internacional, o Brasil desponta como um dos principais líderes globais na transição energética, sustentando essa posição graças à composição majoritariamente renovável de sua matriz energética e ao avanço de políticas públicas voltadas à descarbonização e à justiça climática. Em 2024, as fontes renováveis representaram cerca de 50% da oferta interna de energia e 88,2% da matriz elétrica nacional, patamar muito superior à média mundial (14,3%) e à dos países da OCDE (13,2%).

84. Esse desempenho expressivo é fruto de investimentos contínuos em energia hidráulica, eólica, solar fotovoltaica e biomassa, bem como de instrumentos normativos inovadores, como a Política Nacional de Transição Energética (PNTE), o Plano Nacional de Transição Energética (Plante) e o Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte), que articulam ações interministeriais e mecanismos de governança participativa.

85. Ao conjugar descarbonização, inovação tecnológica e inclusão social, o Brasil consolida-se como referência de transição energética justa e sustentável, influenciando agendas multilaterais e fóruns como as Conferências das Partes (COPs) da Convenção do Clima da ONU. A liderança brasileira, reconhecida pela ONU ao designá-lo como um dos “Campeões Globais em Transição Energética”, reforça seu papel estratégico na construção de um futuro energético de baixas emissões, ancorado em princípios de equidade, diversificação econômica e cooperação internacional. Com base nessa trajetória, o país não apenas cumpre seus compromissos climáticos — como a neutralidade de carbono até 2050 —, mas também inspira outras nações a adotar modelos de transição mais inclusivos, resilientes e socialmente equilibrados.

86. Dessa forma, a possibilidade de participação dessas usinas no LRCAP 2026 pode ser compreendida como instrumento transitório de gestão da segurança energética, compatível com a estratégia de transição gradual prevista na PNTE e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

87. A participação restrita de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 atende plenamente ao princípio do desenvolvimento sustentável ao equilibrar seus três pilares fundamentais. Sob o **aspecto ambiental**, a medida não amplia o parque gerador da fonte fóssil — admite exclusivamente usinas existentes —, submete esses empreendimentos a parâmetros operativos 90% mais rigorosos (redução do T-on de 168h para 18h) e insere-se em matriz elétrica que já ostenta 88,2% de participação renovável, mantendo o Brasil na trajetória de neutralidade climática até 2050. Sob o **aspecto econômico**, assegura a segurança energética nacional diante da intermitência das fontes renováveis, garante a modicidade tarifária por meio de competição que seleciona as propostas de menor custo e concretiza a livre iniciativa e a livre concorrência ao permitir que diferentes tecnologias disputem o certame em igualdade de condições. Sob o aspecto social, promove transição energética gradual e justa, considerando os impactos socioeconômicos da desmobilização do carvão sobre as regiões dependentes dessa atividade, em consonância com a Política Nacional de Transição Energética (PNTE).

88. A decisão administrativa, portanto, não apenas é compatível com o desenvolvimento sustentável, como é sua mais fiel expressão concreta, cabendo ao Poder Judiciário, em homenagem à separação dos poderes e à sua própria capacidade institucional, prestigiar a ponderação técnica e democraticamente legitimada realizada pela Administração, que equilibrou todos os valores constitucionais em jogo e **encontrou a solução que melhor realiza o comando constitucional de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF) em harmonia com a defesa do meio ambiente (art. 225 da CF)**.

2.1.7 DA INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DIRETA ENTRE O LRCAP E EVENTUAL AUMENTO DE CURTAILMENT

89. Cumpre esclarecer que o LRCAP de 2026, instituído pelo Decreto nº 10.707, de 28 de maio de 2021, não tem por finalidade contratar energia para despacho contínuo, mas sim assegurar disponibilidade de potência para situações de

necessidade operativa do sistema. A remuneração dos empreendimentos contratados ocorre pela disponibilidade de potência, e não pela geração de energia.

90. Adicionalmente, os produtos ofertados no certame devem ser totalmente flexíveis sob o ponto de vista operativo. Dessa forma, os empreendimentos contratados permanecem disponíveis ao sistema e são despachados pelo ONS apenas quando necessário para atender às condições operativas do SIN.

91. Nesse contexto, a alegação apresentada pelo Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura, no sentido de que as usinas permaneceriam operando por mais de 75% do ano, não encontra respaldo técnico. Tal interpretação pode ter decorrido de confusão entre parâmetros utilizados na precificação do lance no leilão, especificamente o valor de referência de 120 acionamentos, e a efetiva expectativa de despacho das usinas.

92. A aplicação dos 120 acionamentos na fórmula do fator "a" foi explicitada na Nota Técnica nº 84/2025/DPOG/SNTEP (SEI nº [1092795](#)) que subsidiou a abertura da consulta pública do certame.

O parâmetro N, que representa o número de acionamentos anuais, foi fixado em 120, com base na análise histórica apresentada pelo ONS na Carta CTA-ONS DGL 0926/2025 (SEI nº [1085293](#)). Esse estudo identificou que o patamar de 120 acionamentos médios por ano era compatível com o histórico de 146 acionamentos, sendo que, em 86% dos casos, o despacho apresentou duração igual ou superior a quatro horas.

Destaca-se que a consideração dos parâmetros de número de acionamentos por ano e da duração do período de necessidade sistêmica de potência, adotados na fórmula do fator "a", **não configura limitação à operação futura das usinas termelétricas vencedoras do LRCAP.** O ONS, de acordo com as necessidades do sistema, poderá despachar os empreendimentos por número de vezes superior, inferior ou igual a 120 acionamentos anuais, com duração superior, inferior ou igual a quatro horas consecutivas. **Não cabe, portanto, aos agentes imporem restrições de operação aos empreendimentos contratados baseadas nesses parâmetros, os quais se referem exclusivamente à sistemática de precificação adotada no certame.**

93. Verifica-se, então, que os parâmetros adotados na fórmula do fator "a", incluindo o número de acionamentos anuais e a duração do período de necessidade sistêmica de potência, possuem finalidade exclusivamente econômico-regulatória, relacionada à formação do preço do lance no certame. Esses parâmetros não constituem estimativa de despacho nem estabelecem qualquer limitação ou obrigação de operação futura das usinas contratadas.

94. Adicionalmente, tais parâmetros estão associados à avaliação da flexibilidade operativa dos empreendimentos participantes do certame. Usinas capazes de responder de forma mais ágil e frequente aos acionamentos tendem a apresentar maior eficiência do ponto de vista da contratação da reserva de capacidade, refletindo-se na formação do preço ofertado no leilão. Dessa forma, o desenho do fator "a" contribui para sinalizar economicamente a valorização de recursos com maior capacidade de resposta operacional.

95. Nesse sentido, o ONS poderá, de acordo com as necessidades do sistema, despachar os empreendimentos por número de vezes superior, inferior ou igual a 120 acionamentos anuais, com duração também superior, inferior ou igual ao valor de referência considerado. Não cabe, portanto, aos agentes impor restrições operativas aos empreendimentos contratados com base nesses parâmetros, os quais se referem exclusivamente à metodologia de precificação adotada no certame.

96. Consequentemente, o despacho dos empreendimentos contratados no certame seguirá os critérios técnicos definidos nos Procedimentos de Rede do ONS e nos modelos computacionais de otimização da operação energética, os quais priorizam, sempre que possível, o aproveitamento das fontes de menor custo variável e das fontes renováveis não controláveis. A eventual ativação de usinas térmicas contratadas como reserva de capacidade ocorre, tipicamente, em situações de necessidade de potência adicional para garantia da segurança operativa, momentos em que a geração renovável variável tende a apresentar menor disponibilidade ou menor previsibilidade.

97. Assim, a depender da situação do sistema elétrico brasileiro, caberá ao Operador dinamizar da melhor forma a operação dessas usinas para que situações de cortes de geração sejam evitadas ou mitigadas. Como relatado pelo próprio ONS^[6], a operação das termelétricas podem aliviar restrições de escoamento e permitir mais geração de eólicas e fotovoltaicas.

98. Dessa forma, não se verifica relação direta entre a contratação de potência no LRCAP e eventual aumento estrutural do curtailment de fontes renováveis. A simples existência de usinas termelétricas a carvão disponíveis no sistema não implica sua operação contínua nem estabelece prioridade de despacho em relação às fontes renováveis.

99. Assim, não se verifica relação direta entre a contratação de potência no âmbito do LRCAP e eventual aumento estrutural de cortes de geração de fontes renováveis.

2.1.8 DA NEUTRALIDADE COMPETITIVA DO DESENHO DO CERTAME

100. O desenho do LRCAP foi estruturado de forma a permitir a participação de diferentes tecnologias termelétricas, assegurando tratamento isonômico entre os empreendimentos habilitados.

101. Consoante a Nota Informativa nº 6/2026/DPOG/SNTEP (SEI nº 1199330):

O fator “a” corresponde à constante associada à flexibilidade operativa do empreendimento termelétrico e está diretamente relacionado aos parâmetros técnicos de acionamento e operação da usina. Seu objetivo é refletir, para fins de competição no certame, as diferenças de flexibilidade entre os empreendimentos, incorporando à formação do preço de oferta atributos operativos como tempo de resposta, capacidade de modulação da geração e permanência mínima em operação.

A constante foi estipulada a partir da construção algébrica correspondente a área sob a curva de despacho da usina termelétrica, conforme Figura 4, baseando-se nos seguintes parâmetros operativos:

- (i) R_{at} - tempo total considerando a rampa de acionamento (tempo de sincronismo e transição entre geração nula e a geração mínima) e a de tomada de carga (transição entre geração mínima e a máxima);
- (ii) R_{dt} - tempo total considerando a rampa de desligamento (transição entre geração mínima e geração nula) e a rampa de alívio de carga (transição entre a geração máxima e a mínima);
- (iii) T_{on} - tempo mínimo de permanência na condição ligado; e
- (iv) G_{min}/G_{max} - razão entre a geração mínima e máxima do empreendimento termelétrico.

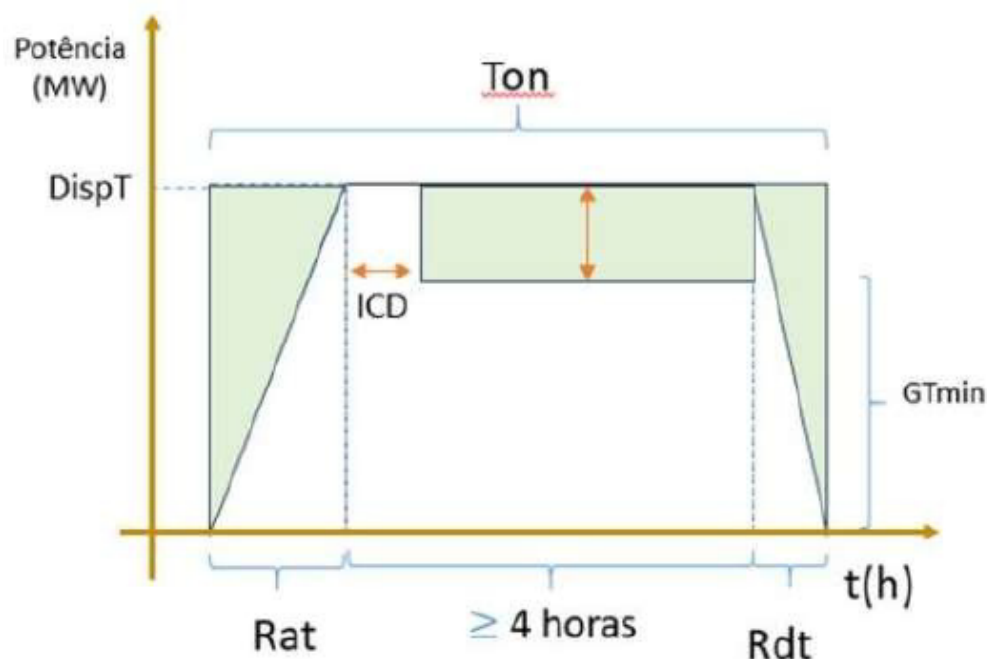


Figura 4 - Curva de despacho da usina - Fator "a". Fonte: EPE (com ajustes).

A formulação adotada é abrangente e aplicável aos empreendimentos termelétricos independente de sua fonte primária de energia (gás, carvão, óleo, biodiesel). Trata-se de uma métrica objetiva, pública e reproduzível, que permite comparar empreendimentos com características técnicas distintas a partir de seus parâmetros operativos efetivos.

Nesse sentido, o desenho do certame estabelece condições de participação para as diferentes tecnologias termelétricas, ao mesmo tempo em que incorpora, na formação do preço de oferta, as diferenças de flexibilidade operativa entre os empreendimentos. Usinas com maior capacidade de resposta operacional tendem a apresentar valores menores do fator “a”, reduzindo o peso do custo variável no preço final ofertado.

A Nota Técnica nº 84/2025/DPOG/SNTEP (SEI nº [1092795](#)) já registrava que o fator “a” foi introduzido no desenho do leilão “sinal de relevância dos requisitos de flexibilidade” na composição do preço de lance. Dessa forma, o critério permite que diferentes tecnologias concorram no certame, desde que atendam aos requisitos técnicos estabelecidos, preservando a comparabilidade econômica entre os empreendimentos participantes.

Destaca-se que o desenho do LRCAP não seleciona tecnologias específicas de geração, mas sim atributos operativos considerados relevantes para a prestação do serviço de reserva de capacidade no SIN. Nesse contexto, a competição ocorre entre empreendimentos capazes de oferecer disponibilidade de potência e flexibilidade operativa compatíveis com as necessidades do sistema, independentemente do combustível utilizado.

A métrica de precificação utilizada no certame é expressa pela seguinte relação:

$P_{dispT} = (RF_{dispT} / DispT) + a \times CVU$, em que o preço da disponibilidade de potência termelétrica (P_{dispT}) resulta da combinação entre a Receita Fixa ofertada e o componente associado ao custo variável, ponderado pelo fator de flexibilidade “a”.

A simulação abaixo ilustra como o fator “a” internaliza as diferenças de flexibilidade entre tecnologias.

$$P_{dispT} = (RF_{dispT} / DispT) + a \cdot CVU$$

Tabela 1 – Comparação entre dois hipotéticos empreendimentos a Gás Natural e a Carvão – Elaboração própria

Tecnologia	Receita Fixa (RF_{dispT}) (R\$/MW·ano)	CVU (R\$/MWh)	Fator a	Parcela variável (a × CVU) (R\$/MW·ano)	Preço da Disponibilidade de Potência Termelétrica (P_{dispT}) (R\$/MW·ano)	Resultado
Gás natural – Caso A	1.300.000	1.300	480	624.000	1.924.000	Vencedor
Carvão – Caso B	1.550.000	300	1.320	396.000	1.946.000	Não vencedor

No exemplo apresentado, o empreendimento a gás natural obtém menor preço final mesmo possuindo custo variável mais elevado, em razão de apresentar maior flexibilidade operativa e, conseqüentemente, menor valor do fator “a”. Por sua vez, empreendimentos com menor flexibilidade operativa tendem a apresentar valores maiores desse fator, o que exige maior competitividade nos demais componentes do preço ofertado.

Dessa forma, o critério adotado no certame assegura que diferentes tecnologias possam participar, ao mesmo tempo em que valoriza, no processo competitivo, os atributos operativos necessários para a adequada prestação do serviço de reserva de capacidade no sistema elétrico.

102. Nesse contexto, o **fator “a”** constitui parâmetro técnico associado à flexibilidade operativa do empreendimento, refletindo atributos como tempo de resposta, capacidade de modulação da geração e permanência mínima em operação.

103. Como é possível perceber, a formulação adotada é aplicável aos empreendimentos termelétricos independentemente da fonte primária de energia utilizada, permitindo comparar tecnologias distintas a partir de seus parâmetros operativos efetivos.

104. Dessa forma, o certame não seleciona tecnologias específicas de geração, mas sim atributos operativos considerados relevantes para a prestação do serviço de reserva de capacidade, preservando a comparabilidade econômica entre os empreendimentos participantes.

2.1.9 DA MODICIDADE TARIFÁRIA - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, INC. V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

105. No que se refere aos impactos tarifários, importa destacar que o mecanismo de reserva de capacidade é custeado por meio do **Encargo de Potência para Reserva de Capacidade – ERCAP**, operacionalizado pela Conta de Potência para Reserva de Capacidade – CONCAP, não pela Conta de Desenvolvimento Energético – CDE.

106. Além disso, o desenho competitivo do certame assegura que sejam selecionadas as propostas economicamente mais eficientes entre os empreendimentos habilitados.

107. Conforme dispõe a Nota Informativa nº 6/2026/DPOG/SNTEP (SEI nº 1199330):

VI. Modicidade Tarifária: Qual o impacto esperado na CDE e na tarifa final ao consumidor com a contratação dessas usinas em comparação a outras fontes flexíveis?

No que se refere à modicidade tarifária, cumpre inicialmente esclarecer que a presente área técnica não é responsável pela condução das análises tarifárias no âmbito deste Ministério. Ainda assim, no exercício de suas atribuições relacionadas ao planejamento e ao desenho dos mecanismos de contratação de capacidade, é possível apresentar considerações acerca da relevância do LRCAP para a garantia da segurança do suprimento e das diretrizes adotadas no certame para a preservação da modicidade tarifária.

Nesse sentido, o ponto central é que a eventual contratação de UTEs a carvão mineral no LRCAP não implica, por si só, resultado menos favorável ao consumidor sob a ótica tarifária. O certame é estruturado para selecionar a proposta economicamente mais eficiente dentre os empreendimentos habilitados, sendo a competição — e não a fonte de geração em si — o elemento que disciplina o preço da contratação.

A estrutura de precificação do leilão foi concebida justamente para incorporar atributos operativos relevantes à prestação do serviço de reserva de capacidade, permitindo que empreendimentos com diferentes características técnicas concorram em bases economicamente comparáveis.

Quanto à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, a eventual contratação dessas usinas não produz impacto direto sobre esse instituto. O mecanismo de Reserva de Capacidade é custeado por meio do Encargo de Potência para Reserva de Capacidade (ERCAP) e operacionalizado pela Conta de Potência para Reserva de Capacidade – CONCAP, não pela CDE. A legislação setorial distingue claramente esses instrumentos, conforme estabelecido no art. 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que trata da contratação de reserva de capacidade, e no art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre as finalidades da CDE.

Sob a ótica operacional, um dos fatores que podem influenciar o custo esperado de operação está relacionado ao custo variável unitário (CVU) das usinas. Conforme dados do Programa Mensal da Operação – PMO do ONS, de março de 2026^[7], observa-se que as usinas a carvão mineral apresentam CVU médio da ordem de aproximadamente R\$ 330/MWh, com valores máximos próximos de R\$ 519/MWh. Para fins de comparação, no mesmo relatório, as usinas a gás natural apresentam CVU médio em torno de R\$ 855/MWh, podendo atingir valores máximos próximos de R\$ 1.374/MWh no parque existente.

Isso indica que, embora não se possa afirmar que toda usina a carvão seja necessariamente mais econômica do que toda usina a gás natural, há situações concretas em que usinas a carvão existentes apresentam custos variáveis inferiores ou competitivos em relação a parte relevante do parque termelétrico a gás natural, o que pode resultar em menor custo de operação quando essas unidades são despachadas.

A ilustração a seguir apresenta uma comparação simplificada entre dois empreendimentos hipotéticos, considerando valores médios de CVU e tempos mínimos de permanência em operação:

Tabela 2 – Comparação entre dois hipotéticos empreendimentos a Gás Natural e a Carvão – Fonte dos dados: ONS

Empreendimento (Gás /Carvão)	CVU (R\$/MWh)	T _{on} (Tempo mínimo na condição ligado) (h)	Resultado da Operação (CVU x T _{on})
A (Gás com CVU médio)	855	8	6.840 R\$/MW
B (Carvão com CVU médio)	330	18	5.940 R\$/MW

A comparação evidencia que, mesmo considerando tempos mínimos de permanência em operação distintos, o custo associado à eventual ativação dessas usinas pode variar significativamente em função do custo variável de cada empreendimento.

Em síntese, o impacto tarifário associado à contratação de capacidade no âmbito do LRCAP dependerá, na prática, das propostas apresentadas pelos empreendimentos participantes e do custo esperado de sua eventual operação quando despachados pelo ONS. Assim, o elemento central para a proteção do consumidor não reside na escolha prévia de determinada fonte termelétrica, mas na competição entre os empreendimentos habilitados no certame, combinada com os critérios técnicos de despacho que orientam a operação do sistema elétrico.

108. Nesse sentido, a eventual contratação de usinas a carvão mineral existentes não implica, por si só, resultado menos favorável ao consumidor, uma vez que o preço da contratação decorre da competição entre os empreendimentos

participantes e da combinação entre receita fixa ofertada e atributos operativos considerados na formação do preço final.

109. A subsunção do caso ao **princípio constitucional de ordem econômica da defesa do consumidor (art. 170, V, da CF)** evidencia que a decisão administrativa de incluir usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 não apenas respeita, mas concretiza a proteção constitucional conferida aos consumidores de energia elétrica.

2.1.10 DA AUSÊNCIA DE LESÃO AOS DIREITOS DIFUSOS TRAZIDOS NA CAUSA DE PEDIR AUTORAL - PRINCÍPIOS AMBIENTAIS TRAZIDOS PELA AUTORA DA AÇÃO DEVEM SER PONDERADOS COM OS PRINCÍPIOS TRAZIDOS PELA UNIÃO FEDERAL, ESPECIALMENTE PARA QUE SEJA OBSERVADO O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ART. 3º, INC. II C/C ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

110. A pretensão autoral, ao buscar a exclusão de usinas termelétricas a carvão mineral existentes do LRCAP 2026, parte de premissa equivocada quanto à suposta lesão a direitos difusos ambientais. Isso porque o certame, conforme exaustivamente demonstrado na manifestação da União, admite exclusivamente a participação de usinas já existentes e em operação, não autorizando a construção de novos empreendimentos dessa fonte, razão pela qual não há que se falar em ampliação do parque gerador ou em criação de nova fonte de dano ambiental. Pelo contrário, os parâmetros operativos estabelecidos para o leilão são significativamente mais restritivos do que aqueles atualmente observados na operação dessas usinas, com redução do tempo mínimo de permanência em operação (T-on) de 168 horas para 18 horas, representando avanço de aproximadamente 90% nos requisitos de flexibilidade e, conseqüentemente, na mitigação dos impactos ambientais associados à operação contínua desses empreendimentos. Ademais, a participação restrita a usinas existentes, sem previsão de novos projetos, insere-se em estratégia transitória de gestão da segurança energética, perfeitamente compatível com a trajetória de descarbonização do setor elétrico brasileiro, que já ostenta 88,2% de participação de fontes renováveis em sua matriz, posicionando o país como líder global em transição energética. Ausente, portanto, a alegada lesão a direitos difusos, pois a medida questionada, longe de representar retrocesso ambiental, impõe condições operativas mais rigorosas a ativos já existentes, em prol da segurança do sistema e da modicidade tarifária.

111. O direito controvertido nos autos reclama a aplicação do **princípio do desenvolvimento sustentável**, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que exige a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental:

“O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do **justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia**, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” **Processo RE 626513, Relator(a): “ROBERTO BARROSO”, dec. monocrática, julgado em 12-04-2016, “dados da publicação”.**

112. A decisão administrativa de incluir usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026, longe de ignorar os compromissos climáticos do Brasil, representa exatamente o equilíbrio que o princípio do desenvolvimento sustentável impõe: de um lado, assegura a segurança energética nacional e a confiabilidade do Sistema Interligado Nacional, diante da crescente participação de fontes renováveis intermitentes e da necessidade de potência firme para atendimento a picos de demanda; de outro, promove uma transição energética gradual, planejada e socialmente responsável, que considera apenas os aspectos ambientais, mas também considera as dimensões econômicas e sociais associadas à cadeia produtiva do carvão mineral, especialmente em regiões cuja economia depende dessa atividade. A Política Nacional de Transição Energética (PNTE) é expressa ao estabelecer que a transformação da matriz energética deve ocorrer de forma equilibrada, assegurando a segurança energética nacional, a competitividade do setor e a consideração dos estudos técnicos de planejamento, exatamente como procedeu o Ministério de Minas e Energia ao estruturar o certame com base em análises do ONS e da EPE e após amplo processo de consulta pública.

113. A intervenção judicial pretendida, fundada exclusivamente nos princípios abstratos invocados pela autora — notadamente o princípio da proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF), o princípio da precaução e os compromissos de descarbonização decorrentes do Acordo de Paris —, demandaria necessariamente a **ponderação com os princípios constitucionais igualmente relevantes que a União trouxe à balança**, explícita ou implicitamente na presente manifestação. Dentre esses princípios, destacam-se: o princípio da segurança energética, ínsito à competência da União para explorar os serviços de energia elétrica (art. 21, XII, "b", da CF); o princípio do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF); o princípio da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF); o princípio da defesa

do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental (art. 170, VI, da CF); o princípio da modicidade tarifária, como corolário do serviço público adequado (art. 175 da CF c/c art. 6º da Lei 8.987/95); o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF); o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF); o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos; o princípio da segurança jurídica; e o princípio da transição energética justa e gradual, extraído da Política Nacional de Transição Energética (Resolução CNPE nº 5/24) e do relatório do Grupo de Trabalho Interministerial do Carvão Mineral, que recomenda uma desativação planejada e socialmente responsável.

114. **A ponderação entre esses princípios, à luz da técnica exigida pelo art. 489, §2º, do CPC, inspirada na doutrina de Robert Alexy, não conduz a um espaço de indeterminação que comporte múltiplas escolhas igualmente legítimas, mas sim a um único caminho possível: o princípio do desenvolvimento sustentável, que impõe a harmonização entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico-social.** Isso porque, no caso concreto, a manutenção temporária e restrita de usinas a carvão existentes — com parâmetros operativos mais rigorosos, sem expansão do parque gerador e por prazo determinado — não compromete o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao passo que sua exclusão abrupta comprometeria gravemente a segurança energética nacional, a modicidade tarifária e a justiça social nas regiões dependentes da cadeia do carvão. A decisão administrativa, portanto, longe de representar uma escolha discricionária qualquer, é a concretização normativamente adequada do desenvolvimento sustentável, e qualquer intervenção judicial em sentido contrário, desacompanhada da demonstração objetiva de que a ponderação administrativa foi irrazoável ou desproporcional, representaria violação à harmonia entre os Poderes e à própria lógica constitucional que exige soluções integradas e não decisões fragmentárias e descoordenadas.

2.2 - DA DEFESA DIRETA DE MÉRITO COM ÊNFASE NO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - STANDARDS PARA O CONTROLE JUDICIAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS - TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS - DOCTRINA CHEVRON E CHENERY

115. Não está preenchido o requisito do *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) na perspectiva do princípio da separação dos poderes e de seus respectivos desdobramentos: teoria das capacidades institucionais e interpretação pretoriana das doutrinas chevron e chenery.

116. Em sua obra *Uma Teoria do Direito Administrativo*, o professor Gustavo Binbenojm propõe um *itinerário de juridicização* da discricionariedade administrativa:

1. **a teoria dos elementos do ato** (competência, forma, finalidade, motivo e objeto);
2. o desenvolvimento de teorias de controle a partir de parâmetros implícitos na lei (como o **desvio de poder**, o **excesso de poder** e a **teoria dos motivos determinantes**);
3. o desenvolvimento da **teoria dos conceitos jurídicos indeterminados**;
4. o desenvolvimento da **teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais**.

117. Conforme o autor, passa-se a uma classificação em graus de vinculação à juricidade, em uma *escala descrente* de densidade normativa vinculativa:

1. **atos vinculados por regras** (constitucionais, legais ou regulamentares) (alto grau de vinculação);
2. **atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados** (constitucionais, legais ou regulamentares) (grau intermediário de vinculação);
3. **atos vinculados diretamente por princípios** (constitucionais, legais ou regulamentares) (baixo grau de vinculação).

118. Com efeito, não se trata de controlar o núcleo da apreciação ou da escolha, mas de diminuir o espaço em que o administrador faz escolhas de acordo com a própria conveniência ou oportunidade. Destarte, não se controla o mérito do ato administrativo em descompasso com a proporcionalidade, mas apenas se reconhece que o conteúdo desproporcional do ato simplesmente não é mérito. Assim, o resultado do *estreitamento* do mérito administrativo poderá ser (i) redução das possíveis opções à escolha do administrador, dentro do quadro da juricidade; (ii) a *redução da discricionariedade a zero*, quando restar apenas uma escolha conforme à juricidade (BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos*

Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª Edição, revista e atualizada. Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pp. 199 e 210).

119. De tal arte, o autor propõe *standards* para a construção de uma teoria jurídico-funcionalmente adequada para o controle judicial sobre os atos administrativos vinculados (*Idem, ibidem*, pp. 239-240):

1. **quanto maior o grau de objetividade extraível dos relatos normativos** incidentes à hipótese em exame, mais intenso deve ser o grau do controle judicial. Assim, em primeiro lugar, o Poder Judiciário deverá atentar para a tipologia da norma jurídica incidente ao caso (regras, conceitos indeterminados e princípios), de modo a utilizar escrutínio em grau proporcional à densidade da norma em questão. Ademais, o magistrado deverá levar em conta critérios de lógica (e.g., se a medida é abstrata e genérica, o exame de proporcionalidade deve ser feito no plano da abstração e generalidade; se a medida é concreta e individualizada, o exame de proporcionalidade deve ser feito no plano individual e específico) e de coerência (e.g., respeito aos parâmetros de objetividade construídos nos precedentes). Este parâmetro privilegia os valores legitimidade democrática, segurança jurídica e racionalidade sistêmica na organização e funcionamento dos órgãos do Estado;
2. **quanto maior o grau de tecnicidade da matéria**, objeto de decisão por órgãos dotados de expertise e experiência, menos intenso deve ser o grau do controle judicial. Este parâmetro privilegia os valores especialização funcional e eficiência na organização e funcionamento dos órgãos do Estado;
3. **quanto maior o grau de politicidade da matéria**, objeto de decisão por agente eleitoralmente legitimado (Chefe do Executivo e parlamentares, por exemplo), menos intenso deve ser o grau do controle judicial. Este parâmetro privilegia os valores legitimidade democrática e responsividade na organização e funcionamento dos órgãos do Estado;
4. **quanto maior o grau de efetiva participação social (direta ou indireta) no processo de deliberação que resultou na decisão**, menos intenso deve ser o grau do controle judicial. Este standard é aplicável também aos atos legislativos, conforme o grau de consenso democrático obtido para sua aprovação (emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, medida provisória). Em relação aos atos administrativos, aponta-se no sentido da valorização da participação em processos de consulta ou audiência pública, dentre outros que possam demonstrar uma ampla consensualidade em torno da medida. Este parâmetro privilegia o valor legitimidade democrática, em seus diferentes graus, na organização e funcionamento dos órgãos do Estado;
5. **quanto maior o grau de restrição imposto a direitos fundamentais** (tanto em proveito de outros direitos fundamentais, como em prol de interesses difusos constitucionalmente consagrados), mais intenso deve ser o grau do controle judicial. Este *standard* é uma decorrência da adoção, no sistema brasileiro, do *judicial review*, tanto em relação a atos legislativos (controle de constitucionalidade), como em relação a atos administrativos (controle de juridicidade). Com efeito, sua adoção aponta para a necessidade de defesa dos direitos básicos dos cidadãos, especialmente daqueles umbilicalmente ligados ao arcabouço jurídico-institucional da democracia, por órgãos independentes.

120. O autor exemplifica com o caso a seguir: uma resolução da Agência Nacional de Telecomunicações — ANATEL que, à falta de critérios legais objetivos, instituiu a opção por um certo tipo de televisão digital. A baixa objetividade do relato normativo somada e contundente motivação técnica da decisão, corroborada em um processo de consulta pública por expressiva maioria dos interessados, recomendaria — salvo alguma *manifesta* afronta a princípio geral ou setorial da Administração Pública — **postura de deferência** por parte do órgão de controle jurisdicional (*Idem, ibidem*, pp. 240-241).

2.2.1 DAS TEORIAS DE CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO UTILIZADAS PELA AUTORA EM CAUSA DE PEDIR

121. Da leitura da petição inicial do Instituto Internacional ARAYARA, extrai-se que a autora pretende, fundamentalmente, o controle do ato administrativo com base em duas das teorias mencionadas por Binbenojm, com especial ênfase na primeira e na quarta:

a) Teoria dos elementos do ato administrativo (com ênfase no motivo e na finalidade): A autora sustenta, de forma explícita, que o ato administrativo que permitiu a participação das UTEs a carvão no LRCAP 2026 padece de vício de motivação e desvio de finalidade (fls. 8, 19, 20 e 23 da inicial).

Quanto ao motivo: A autora alega que o ato carece de motivação adequada, pois os parâmetros técnicos estabelecidos (especialmente o T-on de 18 horas) não se coadunam com a finalidade do leilão (contratação de capacidade flexível para ponta). Sustenta que a motivação apresentada pelo MME (necessidade de segurança energética) é contraditada pelos próprios dados técnicos, que evidenciarão a inaptidão do carvão para o serviço.

Quanto à finalidade: A autora alega desvio de finalidade, pois o ato, embora formalmente destinado a garantir a segurança energética, teria como efeito prático a manutenção da operação quase contínua de usinas a carvão, funcionando como "geração de base disfarçada de reserva de potência" (fl. 4), o que contrariaria a própria lógica do instituto da reserva de capacidade.

Sob a ótica autoral, aplicar-se-á, aqui, a teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a validade do ato administrativo vincula-se à veracidade e à adequação dos motivos apresentados. A autora busca demonstrar que os motivos declarados (flexibilidade, segurança energética) são falseados pela realidade operacional das usinas a carvão.

b) Teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais: A autora também fundamenta seu pedido em uma suposta violação direta a princípios constitucionais, notadamente: Princípio do desenvolvimento sustentável (arts. 170, VI, e 225 da CF); Princípio da defesa do meio ambiente; Princípio da precaução; Compromissos constitucionais implícitos decorrentes do Acordo de Paris (status supralegal, conforme ADPF 708). A autora sustenta que, independentemente da legalidade formal do ato, ele seria inválido por violar o núcleo essencial desses princípios, que impõem ao administrador o dever de promoção da transição energética e de redução das emissões de gases de efeito estufa (fls. 15-18). Não se verifica, na causa de pedir, pretensão de controle com base na teoria dos conceitos jurídicos indeterminados (a autora não debate o significado de expressões como "interesse público" ou "segurança energética", mas sim a adequação dos meios escolhidos), nem com base em parâmetros implícitos na lei como o excesso de poder (não se alega que o agente público tenha atuado fora de sua competência).

2.2.2 DA APLICAÇÃO DOS *STANDARDS* DE CONTROLE JUDICIAL

122. Aplicando-se os cinco standards propostos pelo autor ao caso concreto, chega-se às seguintes conclusões:

A) Primeiro standard: grau de objetividade do relato normativo

123. Diferentemente do que uma análise superficial poderia sugerir, o ato administrativo que instituiu o LRCAP 2026 não se funda em conceitos jurídicos indeterminados de baixa densidade, mas sim em dispositivos normativos objetivos, claros e vinculantes, previstos na Portaria MME nº 118, de 2025, e demais atos normativos que disciplinam o certame.

124. Justamente por se tratar de normas objetivas, o controle judicial deve ser intenso no que tange à verificação de sua observância pela Administração Pública. O papel do Judiciário, neste contexto, não é substituir o juízo discricionário do administrador, mas sim garantir que a atuação administrativa esteja rigorosamente conforme os parâmetros objetivos estabelecidos na norma vinculante.

B) Segundo standard: grau de tecnicidade da matéria

125. A definição dos parâmetros de um leilão de energia (como T-on, T-off, rampas de acionamento, fator "a") e a avaliação da necessidade de potência no sistema são matérias de elevadíssimo grau de tecnicidade. Envolve conhecimentos especializados de engenharia elétrica, planejamento energético, modelagem econômica e operação de sistemas de potência.

126. A decisão foi tomada com base em estudos do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS (órgão dotado de máxima expertise técnica na operação do SIN) e da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, e submetida a consulta pública.

127. O elevado grau de tecnicidade da matéria impõe uma postura de deferência do Judiciário em relação à decisão administrativa.

C) Terceiro standard: grau de politicidade da matéria

128. A definição da política energética nacional, a escolha das fontes que comporão a matriz elétrica e a decisão sobre o ritmo da transição energética são matérias de alta politicidade. Envolvem escolhas fundamentais sobre o modelo de desenvolvimento do país, a ponderação entre custos econômicos, benefícios ambientais e impactos sociais, e a alocação de recursos escassos.

129. O elevado grau de politicidade da matéria, aliado à legitimidade democrática do agente decisor, recomenda um controle judicial menos intenso, sob pena de substituição indevida do juízo político-administrativo por um juízo judicial, violando a separação de poderes.

D) Quarto standard: grau de efetiva participação social

130. A decisão de incluir UTEs a carvão no LRCAP 2026 foi submetida à Consulta Pública nº 194/2025, garantindo a participação de todos os interessados (associações, empresas, academia, consumidores, organizações não-governamentais).

131. O elevado grau de participação social no processo decisório reforça a legitimidade democrática da deliberação administrativa e milita em favor de uma postura de deferência judicial, pois a decisão não foi tomada de forma isolada ou autoritária, mas após amplo debate com a sociedade e os agentes do setor.

E) Quinto standard: grau de restrição a direitos fundamentais

132. A autora alega que o ato administrativo impõe restrições a direitos fundamentais, notadamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

133. É preciso, contudo, qualificar adequadamente essa alegação.

134. A medida impugnada não autoriza a construção de novas usinas a carvão, tampouco amplia o parque gerador dessa fonte. Restringe-se a permitir a participação de usinas já existentes, que já estão em operação e já emitem gases de efeito estufa.

135. A medida, na verdade, impõe condições operativas mais rigorosas a essas usinas (redução do T-on de 168h para 18h, exigência de rampas de acionamento), o que reduz o seu potencial de operação contínua e, conseqüentemente, seu impacto ambiental em comparação com o cenário atual.

136. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser ponderado com outros direitos e princípios constitucionais igualmente relevantes, como o direito à segurança energética, o princípio do desenvolvimento nacional e a garantia da modicidade tarifária.

137. A própria política de transição energética (PNTE) reconhece que a transição deve ser gradual e deve assegurar a segurança energética, o que legitima medidas prudenciais de manutenção temporária de fontes fósseis existentes enquanto se viabiliza a expansão das renováveis.

2.2.3 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS - DOCTRINAS CHEVRON E CHENERY

138. Diogo de Figueiredo Moreira Neto tem uma expressão muito esclarecedora: a atuação discricionária envolve uma integração administrativa da lei. Quando o legislador atua no campo discricionário – o que ele está fazendo, é preenchendo os espaços deixados pelo legislador – integrando os espaços previstos em lei. Veja-se suas lições:

"A discricionariedade desdobra, assim, para a Administração Pública, um novo espaço jurídico decisório substantivo, dentro do qual seus agentes poderão, conforme a amplitude devida pelo legislador, escolher, total ou parcialmente, o motivo e o objeto de seus atos, ou ambos, sempre para realizar a boa administração. Ao integrar, com sua própria decisão de substância, a vontade da lei, incompletamente expressada pelo legislador, a Administração estará aplicando duplamente a norma legal. Na primeira aplicação, obedecendo ao comando integrativo, no sentido de demir o resíduo de legitimidade, que falta à norma legal para densificar-lhe

suicientemente o conteúdo, de modo a alcançar os casos concretos. Na segunda aplicação, obedecendo ao comando executivo, no sentido de introduzir as alterações concretas, pretendidas in abstractu pelo legislador.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014, p. 171.

"Por oportunidade, entende-se a satisfação dos pressupostos de fato e de direito que a Administração considere necessários e suicientes para a prática de ato, voltado a atender certa finalidade pública estabelecida por lei específica e a ela cometida.

Por conveniência, entende-se o tipo e a intensidade de eficácia jurídica, que a Administração considere necessários e suicientes para a prática de ato, cujo conteúdo esteja adequado à produção de resultados, que satisfaçam à malidade pública específica que o justifica."

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014, p. 307.

139. À luz do exposto, não há dúvidas de que a intervenção judicial pretendida violaria frontalmente o **princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF)**, por atingir o núcleo do **mérito administrativo**. Isso porque, na ausência de uma ilegalidade chapada — consistente na violação de um comando objetivo, claro e vinculante previsto na Portaria MME nº 118/2025 ou na legislação de regência —, **o que se pretende é que o Poder Judiciário substitua a avaliação discricionária do Ministério de Minas e Energia por um juízo próprio fundado exclusivamente em princípios jurídicos abstratos de baixa densidade normativa**.

140. A intervenção judicial para rever essa escolha, sem que tenha sido violado qualquer comando legal objetivo, representa indevida incursão no mérito do ato administrativo, transformando o Judiciário em instância revisora de políticas públicas energéticas e substituindo o juízo de conveniência e oportunidade do administrador legitimado democraticamente por uma ponderação judicial abstrata, em manifesto desrespeito à harmonia entre os Poderes e à própria lógica da separação funcional do Estado.

141. Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. Há também situações em que, pelas circunstâncias específicas de sua configuração, a decisão final deve estar preferencialmente a cargo do Poder Executivo, seja por seu lastro (direto ou mediato) de legitimação democrática, seja em deferência à legitimação alcançada após um procedimento amplo e efetivo de participação dos administrados na decisão. Tem aqui grande utilidade a chamada análise de **capacidades institucionais**, como instrumento contrafático que indicará os limites funcionais da atuação dos órgãos administrativos, legislativos e judiciais. (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª Edição, revista e atualizada. Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pág. 227, citação direta).

142. A aplicação da teoria das capacidades institucionais ao caso concreto revela, de forma cristalina, a inadequação de uma intervenção judicial invasiva na decisão administrativa que permitiu a participação de usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026. Isso porque a definição dos parâmetros técnicos de um leilão de energia, a avaliação das necessidades de potência do Sistema Interligado Nacional e a ponderação entre segurança energética, modicidade tarifária e metas de descarbonização são matérias que exigem elevadíssimo grau de expertise técnica, detida exclusivamente por órgãos como o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), cuja missão institucional é justamente realizar esses estudos complexos e fornecer subsídios técnicos para a tomada de decisão pelo Ministério de Minas e Energia. Ademais, a decisão administrativa foi precedida de amplo processo de consulta pública, com participação de diversos setores da sociedade, o que lhe confere lastro democrático adicional. O Poder Judiciário, por sua vez, não dispõe de corpo técnico especializado, com a mesma profundidade e segurança, as escolhas técnicas realizadas pela Administração. Nesse contexto, a capacidade institucional do Judiciário limita-se ao controle da legalidade estrita, isto é, à verificação do respeito aos comandos normativos objetivos e vinculantes, não se estendendo à reavaliação do mérito de escolhas técnicas e políticas complexas, sob pena de **substituir a expertise especializada por um juízo sem a capacidade institucional do Executivo**, em clara violação à harmonia entre os Poderes e à racionalidade sistêmica do setor elétrico nacional.

143. Nesta sintonia, deve-se aplicar ao presente caso, os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que aplicaram as doutrinas *chevron* e *chenery* para afastar a pretensão de controle de atos da Administração Pública em matérias de grande grau de tecnicidade.

144. A **Doutrina Chenery** consigna que as decisões políticas dos órgãos e entidades do poder público, provenientes de análises técnicas de especialistas e que não violassem dispositivos ilegais, não poderiam ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário, por não ter a expertise necessária para avaliar a correção das aludidas escolhas.

145. A doutrina consagrada em *Chevron U.S.A. Inc. v. NRDC* é um dos casos mais famosos julgados no âmbito do Direito Administrativo. Segundo o teste encontrado pela Suprema Corte, ao juiz cabe inicialmente verificar se a lei é clara quanto ao assunto em discussão. Se a lei é clara, é dever do juiz aplicar a lei e não será dada deferência; em existindo ambiguidade, não cabe aos tribunais interpretar diretamente a suposta vagueza da lei e apenas verificar se a solução posta pela agência é razoável.

146. Veja-se:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. I) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. II) GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DOUTRINA CHENERY. DIFICULDADE DE O JUDICIÁRIO CONCLUIR SE UMA ESCOLHA CUJA MOTIVAÇÃO É ALEGADAMENTE POLÍTICA SERIA CONCRETIZADA CASO A ADMINISTRAÇÃO EMPREGASSE SOMENTE METODOLOGIA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SEREM INVALIDADAS PELO JUDICIÁRIO, CASO NÃO SEJAM REVESTIDAS DE RECONHECIDA ILEGALIDADE. VEDAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À APRECIAÇÃO DE PEDIDO DE CONTRACAUTELA À LUZ DE DIREITO LOCAL. III) MANIFESTA VIOLAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA QUE O ESTADO DE SÃO PAULO CUSTEIE AS VULTOSAS DESPESAS DECORRENTES DA MANUTENÇÃO DA HARMONIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS PELO PODER PÚBLICO COM AS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

5. A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, **até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.)** - mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

(...)

8. O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que **o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo:Saraiva, 2009, p. 305)**. Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, **segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671)**. Portanto, **as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.**

10. Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público.

11. Agravo interno desprovido.(AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 7/6/2017, DJe de 20/6/2017.)

A "*Doutrina Chenery*" consigna que as decisões políticas dos órgãos e entidades do poder público, provenientes de análises técnicas de especialistas e que não violassem dispositivos ilegais, não poderiam ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário, por não ter a expertise necessária para avaliar a correção das aludidas escolhas. Os argumentos utilizados pelo DFTRANS demonstram apenas a complexidade das medidas pleiteadas, mas falha na conclusão a respeito da alegada inexecutabilidade. Quanto ao mais, o objeto da demanda diz respeito, evidentemente, à imposição legal e não pede, em absoluto, valorações técnicas, como equivocadamente afirmaram os recorrentes, ficando repelida a aplicação, na presente hipótese, da "*Doutrina Chenery*". (RE 1325307 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 23/11/2021 Publicação: 30/11/2021).

A chamada "doutrina da deferência administrativa", ou Doutrina Chevron, sempre lembrada no tema das agências reguladoras, não pode ser oposta ao próprio legislador, que nunca se demite completamente do poder de expressar a vontade coletiva por meio de leis. De resto, mesmo nos Estados Unidos, berço dessa doutrina, é cada vez mais crítica a visão tida sobre sua correção no sistema constitucional. Ver: BINICHESKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado? Revista CEJ, Brasília, ano XXI, n. 73, p. 29-39, set./dez. 2001. (ADI 5779, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022

De fato, tendo em vista os empecilhos, não apenas orçamentário-financeiros, mas fáticos e circunstanciais, como explicitado pelo Apelado, pouco cautelosa a substituição do Poder Executivo local, na adoção de políticas públicas e gestão de prioridades, porquanto somente ele é dotado dos elementos para melhor apreciar, à luz da conveniência e da oportunidade, as alternativas para solução da problemática, com a implementação das medidas correspondentes.

Com efeito, na lição do eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a lei "só transfere ao administrador o cometimento de eleger in concreto a solução ideal porque seria materialmente impossível, perante a realidade polifacética da vida, prever todas as situações suscetíveis de ocorrerem e todas as correspondentes soluções perfeitas para elas. Daí que, para flexibilizar a ação administrativa, instrumentando-a para obtenção dos resultados legalmente desejados de excelente realização do interesse público" (in "Curso de Direito Administrativo" 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 984).

Acerca da matéria, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos.

Em outras palavras, sob a égide do princípio da separação dos poderes, de assento constitucional (art. 2º), a excepcionalidade do ativismo judicial está ligada ao fato de que compete primariamente aos poderes majoritários as decisões sobre a realização de políticas públicas, consoante manifestação do C. Supremo Tribunal Federal:

"...Não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo..." (STF, Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.745/MG, Rel. Min. Celso de Mello). A propósito, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com redação alterada pela Lei nº 13.655/18: [...] Aliás, em caso avizinhado, semelhante posicionamento foi perfilhado por essa Câmara de Direito Público, nos termos do voto do Exmo. Des. Vicente de Abreu Amadei. Confira-se: [...] Destarte, embora existam desvios, tais falhas não são graves o bastante para induzir a conclusão de que o Executivo local tenha se desgarrado, ilegitimamente, de sua atuação típica e, tampouco, autorizam o Judiciário a avançar sobre a discricionariedade existente no âmbito de sua implementação (sobretudo, considerando as correlatas obras públicas já entregues e aquelas em andamento ou finalização). Deveras tem-se que a bem lançada sentença de primeiro grau, não infirmada pelas razões recursais, deu o adequado deslinde à controvérsia, merecendo ser integralmente confirmada. Logo, é caso de se negar provimento ao presente apelo, mantendo-se integralmente a r. sentença prolatada pelo nobre Juízo monocrático."

O Tribunal de origem, ao julgar improcedente o pedido inicial, decidiu em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE no sentido de que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao administrador público o exercício de sua conveniência e oportunidade. (ARE 1350465 / SP - SÃO PAULO RECURSO

147. A subsunção do caso às doutrinas Chevron e Chenery revela, de forma inequívoca, a inadequação da intervenção judicial pretendida. Isso porque **a decisão administrativa de incluir usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 decorre de complexas análises técnicas realizadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), órgãos dotados de expertise específica em planejamento energético e operação do Sistema Interligado Nacional.**

148. Nos termos da doutrina Chenery, consagrada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, as cortes judiciais estão impedidas de adotar fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas **questões técnicas e complexas em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos.**

149. Da mesma forma, à luz da doutrina Chevron, considerando que não há violação manifesta a comando legal objetivo, mas tão somente controvérsia sobre a interpretação técnica mais adequada para garantir a segurança energética do país, **deve o Judiciário prestigiar a solução adotada pela Administração especializada, desde que razoável.** A intervenção judicial, neste contexto, representaria indevida substituição da avaliação técnica especializada por um juízo sem a capacidade institucional do MME, ANEEL, ONS e EPE, em clara violação à separação dos poderes e à racionalidade regulatória do setor elétrico.

III - DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

3.1 - DA AUSÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO

150. A probabilidade do direito não milita em favor da pretensão autoral, pois o ato administrativo que permitiu a participação de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 está solidamente ancorado na competência do Ministério de Minas e Energia (art. 22, IV, CF; Lei nº 10.848/2004) e em estudos técnicos do ONS e da EPE que apontam necessidade sistêmica de potência adicional já a partir de 2026, conforme evidenciado pelo PDE 2035. A medida concretiza o objetivo constitucional de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF), assegurando a **confiabilidade do Sistema Interligado Nacional diante da expansão de fontes renováveis intermitentes.**

151. A participação restringe-se a usinas já existentes, vedada a habilitação de novos empreendimentos, o que afasta qualquer expansão estrutural da fonte na matriz elétrica. Ao revés, o certame impõe parâmetros operativos significativamente mais rigorosos — como a redução do tempo mínimo de operação contínua (T-on) de 168h para 18h, avanço de aproximadamente 90% em flexibilidade —, harmonizando-se com a Política Nacional de Transição Energética e com o princípio do desenvolvimento sustentável, que equilibra segurança energética, modicidade tarifária e descarbonização gradual de uma **matriz que já ostenta 88,2% de fontes renováveis.**

152. Não há desvio de finalidade ou violação a direitos difusos. O leilão foi desenhado de forma competitiva e neutra, sem privilégio a qualquer fonte, selecionando a proposta de menor custo ao consumidor (art. 170, V, da CF). Ademais, inexistente relação direta entre a contratação de reserva de capacidade e o aumento de cortes de geração renovável, pois o despacho das térmicas ocorre apenas em situações de necessidade operativa e prioriza fontes de menor custo variável. O ato impugnado, portanto, não cria nova fonte de dano ambiental, mas impõe disciplina mais restritiva a ativos preexistentes, promovendo **transição energética planejada e socialmente justa.**

153. Por fim, a intervenção judicial pretendida viola o princípio da separação dos poderes, pois busca substituir o juízo técnico e discricionário do Ministério de Minas e Energia — adotado após ampla consulta pública e embasado na expertise do ONS e da EPE — por um juízo judicial calcado exclusivamente em princípios abstratos. A elevada complexidade técnica e a natureza política da matéria, aliadas à ausência de ilegalidade manifesta, atraem a aplicação da teoria das capacidades institucionais e das doutrinas Chevron e Chenery, impondo uma postura de deferência judicial que afasta, de plano, a probabilidade do direito invocada.

3.2 - DA AUSÊNCIA DO REQUISITO DO PERIGO DE DANO OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO - IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA E ESGOTAMENTO DO OBJETO DA AÇÃO

154. A autora teve ciência inequívoca do ato que ora impugna desde o ano de 2025, quando o Ministério de Minas e Energia submeteu a minuta do LRCAP 2026 à Consulta Pública nº 194/2025. Naquela ocasião, a inclusão das UTEs a carvão mineral já era pública e notória, tendo sido objeto de centenas de contribuições, inclusive citadas na própria inicial.

155. A autora, contudo, quedou-se inerte por meses. Aguardou o encerramento da consulta pública, a publicação das notas técnicas de resposta, a conclusão do cadastramento dos projetos e a aproximação da data do leilão para, somente em 04 de março de 2026, buscar o Poder Judiciário. Tal conduta revela que não há urgência, mas sim uma estratégia processual para forçar uma decisão liminar às vésperas do certame.

156. **Não se configura o *periculum in mora* quando a parte, podendo agir tempestivamente, deixa escoar o tempo e provoca a urgência de forma artificial.** A tutela de urgência não se destina a socorrer o litigante que dormiu em seus direitos e acorda às vésperas do evento para clamar por intervenção judicial.

157. Ademais, o dano apontado pela autora não é iminente nem irreversível. O LRCAP 2026 é um leilão para contratação de reserva de capacidade com vistas ao suprimento futuro (início em 2027). As usinas a carvão que dele participam já estão em operação, possuem licenças ambientais válidas e, se contratadas, operarão com parâmetros de flexibilidade mais restritivos do que os atuais (T-on reduzido de 168h para 18h). Não há, portanto, a criação de uma nova fonte de dano ambiental, mas sim a disciplina da operação de ativos existentes.

158. Diante disso, resta demonstrada a total ausência do requisito do *periculum in mora*, seja pela falta de urgência real, seja pela mora dolosa da autora, seja pelo gravíssimo risco que a medida impõe ao interesse público, impondo-se o indeferimento da tutela de urgência.

159. Ademais, a medida esgotaria o objeto da ação (em afronta ao art. 1º, §3º, da Lei n.º 8.437/1992) e teria efeitos práticos irreversíveis (em afronta ao art. 300, §3º, do CPC).

160. A concessão da tutela de urgência pretendida — consistente na exclusão definitiva das usinas termelétricas a carvão mineral existentes do LRCAP 2026 — importaria em verdadeiro **esgotamento do objeto da ação, em frontal afronta ao art. 1º, §3º, da Lei nº 8.437/1992**, que veda expressamente a concessão de liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação. Isso porque o pedido final deduzido na inicial é justamente a declaração de nulidade do ato administrativo que permitiu a participação dessas usinas no certame, com a consequente exclusão definitiva de suas propostas. **Caso deferida a liminar neste momento, o provimento judicial antecipatório equivalerá, na prática, ao próprio julgamento de mérito, pois o leilão, uma vez realizado sem a participação das usinas a carvão, não poderá ser refeito posteriormente sem graves prejuízos à segurança jurídica, à estabilidade do setor elétrico e aos agentes que dele participaram.** A medida, portanto, revela-se incabível em sede de cognição sumária, devendo ser reservada para o momento processual adequado, após a devida instrução e o contraditório exauriente.

161. **A tutela de urgência pretendida igualmente viola o art. 300, §3º, do Código de Processo Civil, que veda a concessão de medida liminar quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.** A exclusão das usinas a carvão do LRCAP 2026 produziria efeitos práticos absolutamente irreversíveis, pois o leilão é evento único e finito, cuja realização sem a participação desses empreendimentos não pode ser desfeita ou revista posteriormente. Uma vez concluído o certame e homologados os resultados, os contratos de reserva de capacidade serão assinados com os empreendimentos vencedores, inviabilizando qualquer retorno ao status *quo ante*. Ainda que se pudesse cogitar, em tese, a repetição futura do leilão como um todo, tal medida traria consequências sistêmicas desastrosas — desabastecimento, insegurança jurídica, elevação tarifária e afastamento de investidores — que não podem ser remediadas. A irreversibilidade, portanto, é manifesta, impondo o indeferimento da medida nos expressos termos da lei processual.

162. É por isso que, na remota hipótese de se entender que a autora possui uma margem de razão, esse reconhecimento só poderia ocorrer em sede de sentença, e com estrita observância ao art. 23 da LINDB, que estabelece o dever de previsão de regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. O que não se pode admitir é que uma liminar em cognição sumária provoque os perversos efeitos sistêmicos que serão expostos a seguir.

3.3 - DO RISCO DE DANO INVERSO - CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO (ART. 20 E SEGUINTE DA LINDB) - POSSÍVEL IMPACTO DA EVENTUAL CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS ENERGÉTICAS EM CURSO - IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA E ESGOTAMENTO DO OBJETO DA AÇÃO

163. A eventual concessão de pedido de tutela de urgência para impedir ou restringir a participação de usinas termelétricas a carvão mineral existentes no Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência – LRCAP 2026 tende a produzir efeitos disfuncionais sobre políticas públicas federais atualmente em curso, especialmente aquelas voltadas à governança da transição energética e ao planejamento do setor elétrico nacional.

164. Nesse contexto, destaca-se que a política energética brasileira vem sendo estruturada a partir de instrumentos institucionais e normativos integrados, entre os quais se incluem a Política Nacional de Transição Energética (PNTE), o Plano Nacional de Transição Energética (Plante), o Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte), o Programa de Aceleração da Transição Energética (PATEN) e a governança climática conduzida no âmbito do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).

165. Tais instrumentos compõem um **arranjo institucional coordenado**, voltado à promoção de uma transição energética gradual, planejada e socialmente responsável, que concilie os objetivos de descarbonização da matriz energética com a preservação da segurança do suprimento elétrico e a estabilidade regulatória do setor.

166. A eventual intervenção judicial para restringir, de forma pontual, a participação de determinadas fontes de geração em mecanismo de contratação de capacidade — como o LRCAP — deslocaria decisões típicas do planejamento energético setorial para o âmbito do processo judicial, rompendo a lógica de planejamento integrado que orienta a atuação do Poder Executivo. Esse deslocamento tende a **eleva custos institucionais de coordenação, multiplicar frentes decisórias e fragilizar a coerência regulatória das políticas públicas energéticas.**

167. Além disso, a adoção de medidas estruturais de forma isolada e desarticulada dos instrumentos de planejamento energético, como o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), o Plano Nacional de Energia (PNE), as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e os mecanismos de contratação previstos na legislação setorial, pode comprometer a adequada calibragem das decisões relacionadas à expansão e à operação do sistema elétrico nacional.

168. Os impactos potenciais não se limitam à dimensão institucional. No plano econômico-regulatório, **alterações abruptas nas condições de participação de empreendimentos no LRCAP, fora das regras e critérios definidos no desenho do certame, podem afetar os sinais de preço e de potência no setor elétrico, gerar incertezas regulatórias e ampliar a percepção de risco entre investidores, com possíveis reflexos sobre os custos de contratação de energia e, consequentemente, sobre as tarifas ao consumidor.**

169. Também merece destaque a dimensão social e regional associada à transição energética. Como demonstrado em estudos técnicos e na experiência internacional, o processo de **phase-out do carvão mineral** exige planejamento estruturado, participação social qualificada e políticas de reconversão econômica para as regiões diretamente afetadas. A adoção de medidas abruptas ou desarticuladas pode fragilizar salvaguardas associadas à chamada **transição energética justa**, especialmente em regiões cuja economia apresenta elevada dependência da cadeia produtiva do carvão mineral.

170. Na linha do exposto, veja-se o Enunciado n.º 20 do FONACRE:

Enunciado n.º 20 FONACRE: Ao decidir sobre questões regulatórias no setor de energia elétrica, os juízes devem ter em conta os problemas sistêmicos e econômicos que suas decisões podem causar.

171. No cenário atual há uma grande pressão sobre as tarifas de energia elétrica em um momento de grande vulnerabilidade da capacidade de pagamento dos consumidores; a gravidade do dano inverso em caso de intervenção judicial no setor elétrico é tamanha, que é capaz de levar à configuração de lesão à ordem pública em demandas como a envolvendo a CFURH, motivo pelo qual Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Jorge Mussi, nos autos da SLS n.º 2988/DF, reconheceu existir prejuízo ao interesse público, lesão à ordem, à segurança e à economia públicas, senão confira:

Da análise dos autos, verifica-se a presença de risco concreto de grave lesão à ordem administrativa, porquanto as decisões que anteciparam a tutela interferem de forma direta no cálculo da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos, que já vem sendo praticado há mais de 20 anos, nos

moldes do Decreto n. 3.739, de 31 de janeiro de 2001. Ademais, as decisões cujos efeitos se pretende suspender têm relação com a atuação administrativa e com regulação especializada e técnica, de modo que, ao menos em juízo de cognição sumária, deve prevalecer até julgamento de mérito da apontada incongruência na operação do quanto devido aos Municípios. Com efeito, qualquer alteração na forma de cálculo da compensação impede de instrução exauriente e análise especializada dos possíveis impactos que tal medida possa gerar em todo o sistema. Esse panorama se mostra ainda mais temerário à ordem administrativa diante da possível ocorrência de efeito multiplicador, tendo em vista o número de Municípios que se encontram na mesma situação jurídica, o que poderia causar desequilíbrio no setor. Quanto ao ponto, essa Corte registra precedente no sentido de que "o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar acerca de algum ato administrativo, deve agir com cautela, nos estreitos limites da legalidade, mormente em se tratando de questões concernentes a atos administrativos de agências reguladoras, cujo âmbito de atuação se dá com fulcro em legislação com ampla especificidade técnica sobre o mercado regulado" (AgRg na SS n. 2.727-DF, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe de 16/10/2014). [. . .] **No caso em exame, a lesão à ordem pública emerge da intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa, alterando critérios técnicos que incumbem ao órgão regulador a partir da observância da legislação incidente à espécie.** De sua vez, é possível se antever que as decisões de e-STJ fls. 104-108, 186-190 e 267-270 têm o condão de configurar lesão à ordem econômica, porquanto, por meio de provimento de caráter precário e não exauriente, acabaram por fixar forma diversa daquela já praticada no cálculo da compensação, fato que pode gerar efeitos em cascata sobre todo o sistema. Tal realidade tem o condão de demonstrar a existência de risco de instabilidade, tendo em vista o reflexo da medida nos contratos que envolvem a geração e a distribuição de energia. Quanto ao ponto, apenas para demonstrar a especificidade e a peculiaridade da matéria, a demandar maior cautela na intervenção judicial, haja vista as possíveis consequências da medida para todos os envolvidos e, em última análise, para a própria coletividade, destaco os seguintes trechos extraídos do memorando elaborado pelo Superintendente de Gestão Tarifária da ANEEL: [. . .] Depreende-se dos excertos transcritos a plausibilidade do direito invocado pelas requerentes, sendo forçoso concluir que a decisão do juízo de origem, ao indeferir o pedido liminar, representa medida que melhor resguarda a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, bem como a ordem administrativa e econômica. Ante o exposto, com fundamento no art. 271, c/c o art. 22, caput, d o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, defere-se o pedido para sustar os efeitos das decisões proferidas nos Agravos de Instrumento n. 1030223-50.2020.4.01.0000, n. 1006431-33.2021.4.01.0000 e n. 1023100-64.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região." (grifo no original) (STJ - SLS: 2988 DF 2021/0268938-0, Relator: Ministro JORGE MUSSI, Data da Publicação: DJ 02/09/2021)

172. Destarte, a eventual concessão da tutela de urgência ostenta aptidão para gerar grave lesão à ordem e à economia públicas, na linha do que já reconheceu o Superior Tribunal de Justiça em casos envolvendo o setor elétrico (SLS nº 2988/DF). **A exclusão das usinas a carvão do certame, que representam aproximadamente 22% da potência cadastrada no segmento de usinas existentes para o produto com início de suprimento em 2027, comprometeria a contratação de potência necessária à segurança do Sistema Interligado Nacional, expondo o país a riscos de desabastecimento em horários de ponta, com graves consequências econômicas e sociais.**

173. **A decisão teria efeitos sistêmicos em cascata, impactando contratos de geração e distribuição de energia, a estabilidade tarifária e, em última análise, a própria coletividade de consumidores.**

174. Exatamente por isso, o Enunciado nº 20 do FONACRE estabelece que, ao decidir sobre questões regulatórias no setor de energia elétrica, os juízes devem ter em conta os problemas sistêmicos e econômicos que suas decisões podem causar, justamente para evitar que provimentos judiciais fragmentários e descoordenados, proferidos sem a devida compreensão das complexas interações do setor, comprometam o equilíbrio de todo o sistema e gerem externalidades negativas imprevisíveis para agentes regulados e consumidores. **A intervenção judicial pontual e isolada, em sede de cognição sumária, sem a devida análise aprofundada dos impactos sistêmicos e em descon sideração à advertência do Enunciado nº 20 do FONACRE, configuraria grave violação à ordem administrativa e econômica,** impondo-se, portanto, a preservação da decisão técnica da Administração até o julgamento definitivo da causa.

175. Essa diretriz está em perfeita sintonia com os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, que impõem ao julgador o dever de não decidir com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão, bem como de indicar expressamente, em caso de invalidação de ato administrativo, suas consequências jurídicas e administrativas. **A intervenção judicial pontual e isolada, em sede de cognição sumária, sem a devida análise aprofundada dos impactos sistêmicos e em descon sideração aos comandos da LINDB e à advertência do Enunciado nº 20 do FONACRE, configuraria grave violação à ordem administrativa e econômica, impondo-se, portanto, a preservação da decisão técnica da Administração até o julgamento definitivo da causa.**

176. Aplicar-se-á, ao presente caso, *mutatis mutandis*, a *ratio* do art. 147 da Lei n.º 14.133/2021, que busca absorver o conteúdo normativo dos arts. 20 e 21 da LINDB e se alinham com o Enunciado n.º 20 do FONACRE:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato **somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:**

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

177. Dessa forma, a eventual concessão de tutela de urgência com o objetivo de impedir a participação de usinas a carvão mineral existentes no LRCAP 2026 pode interferir de maneira sensível e descoordenada em políticas públicas já estruturadas e em fase de implementação pela União. Ao impor restrição judicial a instrumento de planejamento energético e contratação de capacidade, corre-se o risco de comprometer a coerência do planejamento energético nacional e a efetividade de instrumentos estruturantes da política de transição energética brasileira.

178. Por tais razões, entende-se que a tutela de urgência pleiteada não se mostra adequada, na medida em que sua concessão tem potencial de gerar impactos relevantes sobre a governança do setor elétrico e sobre políticas públicas estratégicas voltadas à promoção de uma **transição energética gradual, segura e socialmente equilibrada**.

IV - DOS PEDIDOS

179. Em face dos fundamentos sobejamente demonstrados, requer a União o indeferimento dos pedidos formulados na exordial, com a condenação da parte autora no ônus da sucumbência e honorários advocatícios.

180. Protesta pela produção de todas as provas em Direito admitidas e que se fizerem necessárias para comprovar a improcedência da ação.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 19 de maio de 2026.

LUCAS LEONARDO MARQUES DO COUTO

Advogado da União

Ponto Focal em Energia Elétrica da Procuradoria-Regional da União da 1ª Região

ROBERTO ALVES GOMES

Advogado da União
Procurador-Regional da União da 1ª Região