

**EXMO. SR. JUIZ DA 13ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

Ação Civil Pública nº **1021409-24.2026.4.01.3400**

**EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE**, pessoa jurídica de direito privado, empresa pública federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco U, Sala 744, Brasília/DF, CEP 70065-900 e escritório central na Praça Pio X, nº 54, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20091-040, inscrita no CNPJ sob o nº 06.977.747/0002-61, com endereço eletrônico [conjur@epe.gov.br](mailto:conjur@epe.gov.br), vem, por seus advogados, com base no art. 335 e seguintes do Código de Processo Civil - CPC, apresentar sua

**CONTESTAÇÃO**

em face da Ação Civil Pública em referência apresentada por **INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.803.949/0001-80, com sede na Rua Gaspar Carrilho Junior, 73, Vista Alegre, Curitiba/PR, CEP 80810-210, com endereço eletrônico [juliano@arayara.org](mailto:juliano@arayara.org), com base nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

## I – RESUMO

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Instituto Internacional Arayara, que busca impedir a participação de usinas termelétricas a carvão mineral (UTES a carvão) no Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência – LRCAP 2026, previsto nas Portarias Normativas MME nº 118 e 119/2025. A autora sustenta, em síntese, que tais usinas seriam inflexíveis, incompatíveis com a finalidade do certame, agravariam o *curtailment* das fontes renováveis e teriam sido indevidamente incluídas.
2. Entretanto, será esclarecido que a EPE não possui competência para decidir sobre quais fontes podem ou não integrar o leilão, sendo uma prerrogativa exclusiva do Ministério de Minas e Energia (MME), nos termos do art. 1º da Portaria Normativa nº 118/2025. A EPE exerce tão somente função técnico-instrumental, consistente no cadastramento e habilitação técnica dos projetos interessados, não havendo margem decisória sobre o escopo tecnológico definido pelo Poder Executivo.
3. Sob o ângulo processual, a autora não comprovou possuir legitimidade ativa, pois deixou de apresentar a obrigatória autorização expressa de seus associados, bem como a lista nominal correspondente, conforme determina o art. 5º, XXI, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Tal vício impõe a extinção do processo sem resolução do mérito.
4. No mérito, as alegações técnicas da autora se mostram equivocadas. Os dados do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) demonstram que as UTES a carvão não operam de forma contínua, sendo acionadas sazonalmente, além de terem experimentado significativa evolução regulatória: o tempo mínimo de permanência ligada foi reduzido de 168 horas para até 18 horas, resultando em maior flexibilidade operativa. Quanto ao *curtailment*, análises oficiais

evidenciam justamente o oposto do afirmado pela autora: em regiões como o Nordeste, a geração das usinas a carvão reduz restrições elétricas e diminui cortes de fontes eólica e solar, contribuindo à estabilidade do SIN.

5. Será demonstrado ainda que o Fator “a”, criticado pela autora, é mecanismo de equalização econômica que assegura isonomia, internaliza vantagens e desvantagens operacionais de cada tecnologia e promove modicidade tarifária — não havendo qualquer irregularidade em sua adoção.

6. Finalmente será demonstrado que a pretensão da autora configura indevida tentativa de substituir o mérito das escolhas administrativas do MME pelo Poder Judiciário, em afronta ao princípio da separação dos poderes. Temas como flexibilidade operativa, parâmetros técnicos, segurança do SIN e planejamento energético são notoriamente complexos e demandam capacidade institucional especializada, o que reforça a impropriedade da tutela requerida e, se necessário, a realização de prova pericial.

7. Diante de todo o exposto, a EPE requer desde já:

- (i) o indeferimento da tutela de urgência;
- (ii) a extinção do processo por falta de legitimidade ativa;
- (iii) o reconhecimento da ilegitimidade passiva da EPE; e
- (iv) a total improcedência dos pedidos, preservando-se a competência do Poder Executivo para estabelecer diretrizes do planejamento energético nacional.

## II – PRELIMINARES AO MÉRITO

### *Ausência de autorização expressa dos associados*

8. Quanto à demonstração de sua legitimidade ativa, o Autor limitou-se a afirmar que: (i) é associação civil constituída há quase três décadas; (ii) desenvolve regularmente suas atividades; (iii) possui previsão estatutária para atuar na defesa, preservação e conservação do meio ambiente; e (iv) detém título de utilidade pública nas esferas Municipal, Estadual e Federal.

9. Ocorre que, da análise da petição inicial e dos documentos que a acompanham, verifica-se a ausência de comprovante de autorização expressa para representar seus filiados judicialmente, requisito expressamente previsto no art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal.

#### *Constituição Federal*

#### *Art. 5º (in omissis)*

*XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;*

10. A constitucionalidade dessa exigência já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que firmou entendimento no sentido de que a apresentação, juntamente com a petição inicial, **da lista nominal dos associados, acompanhada da autorização específica conferida por estes para que a entidade os represente em juízo, constitui requisito indispensável para a configuração da legitimidade ativa das associações:**

*(...) a autorização a que se refere o art. 5º, XXI, deve ser expressa por ato individual do associado ou por assembleia da entidade, sendo insuficiente a mera autorização genérica prevista em cláusula estatutária.*

*(RE 573.232, red. do ac. min. Marco Aurélio, voto do min. Teori Zavascki, j. 14-5-2014, P, DJE de 19-9-2014. Tema 82.) Vide RE 612.043, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-5-2017, P, DJE de 6-10-2017. Tema 499)*

11. Assim, sem a devida autorização expressa para representar seus associados judicialmente, o Autor não atendeu ao requisito de legitimidade ativa para a propositura da Ação Civil Pública, devendo a presente demanda ser julgada extinta sem resolução de mérito, com fulcro no art. 485, VI, do CPC.

### ***Ilegitimidade Passiva da EPE***

12. Apesar de o Autor ter incluído a EPE na presente Ação Civil Pública, verifica-se que a inicial não explicita, de forma minimamente clara ou objetiva, quais seriam os fatos imputados à EPE capazes de justificar sua permanência no polo passivo.

13. Em outras palavras, **não há indicação, na narrativa da exordial, de qual conduta específica teria sido praticada pela EPE, tampouco qual seria o nexa causal que a ligaria diretamente ao suposto risco de dano apontado pelo Autor.** Tal omissão inviabiliza o exercício pleno do direito de defesa e evidencia a manifesta ilegitimidade passiva da EPE.

14. Cumpre destacar que, para que haja legitimidade para figurar no polo passivo de uma ação civil pública, é indispensável que exista, ao menos em tese, uma relação de pertinência subjetiva entre a conduta atribuída ao réu e o dano narrado.

15. A inicial não menciona qual conduta da EPE teria contribuído para a inclusão das usinas termelétricas a carvão mineral (UTES a carvão) no Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência de 2026 (LRCAP 2026).

16. Ainda que o art. 4º, *caput*, da Portaria nº 102/2016 do MME atribua à EPE a responsabilidade de proceder à habilitação técnica dos empreendimentos cadastrados para participação em leilões — tal referência não é suficiente para imputar-lhe responsabilidade pela decisão política de incluir determinadas fontes de geração nos leilões.

*Portaria nº 102/2016 do MME*

*Art. 4º Os empreendedores que pretenderem propor a inclusão dos aproveitamentos ou projetos registrados na ANEEL nos leilões, de que trata o art. 1º, deverão requerer o cadastro para obtenção da Habilitação Técnica dos respectivos empreendimentos à EPE, em conformidade com os requisitos estabelecidos nesta Portaria e nas instruções da EPE, publicadas no sítio eletrônico - [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br).*

17. Isso porque a habilitação técnica realizada pela EPE constitui mera etapa procedimental, de natureza essencialmente técnica, que se limita, em suma, a avaliar se os empreendimentos atendem aos requisitos previamente estabelecidos pelo MME. Trata-se, portanto, de atividade vinculada, sem margem para decisões quanto às diretrizes do planejamento energético nacional.

18. **A decisão de incluir ou excluir determinada fonte energética — como as UTEs movidas a carvão mineral — não é, de forma alguma, tomada pela EPE.** Essa prerrogativa é exclusiva do MME, órgão competente para estabelecer diretrizes, políticas públicas e parâmetros relativos ao planejamento do setor elétrico.

19. Assim, atribuir à EPE responsabilidade por decisão que cabe exclusivamente ao MME, representando a União, demonstra equívoco na compreensão das competências institucionais de cada entidade envolvida no processo de planejamento e contratação de energia.

20. Ausente qualquer ato ilícito, omissivo ou comissivo, praticado pela EPE que tenha contribuído para o suposto perigo de dano alegado, revela-se evidente a sua ilegitimidade passiva para figurar na presente Ação Civil Pública.

#### ***Vedação de incursão do Poder Judiciário no mérito administrativo***

21. A presente demanda incorre em evidente tentativa de deslocar para o Poder Judiciário o exame de questões inerentes ao planejamento setorial energético, atividade típica do MME e submetida a critérios técnico-discricionários que escapam ao controle jurisdicional, afrontando o princípio constitucional da separação dos poderes, conforme art. 2º, *caput*, da Constituição Federal.

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*

22. O planejamento energético nacional constitui função administrativa de caráter político, cuja execução compete ao MME, conforme art. 1º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 11.492/2023.

*Art. 1º O Ministério de Minas e Energia, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:*

*I - políticas nacionais de aproveitamento dos recursos energéticos, incluídos recursos hídricos, eólicos, solares, nucleares e de demais fontes;*

23. O Poder Judiciário não pode se imiscuir no mérito administrativo, salvo em hipóteses de ilegalidade, desvio de finalidade ou manifesta irrazoabilidade, o que evidentemente não se verifica no caso concreto.

24. A decisão de incluir ou não determinadas fontes energéticas nos leilões, como as usinas termelétricas a carvão mineral, insere-se em política pública legítima, abrangendo variáveis técnicas, econômicas, sociais, ambientais, orçamentárias e de segurança energética que não podem ser substituídas pela atuação de um juiz.

25. A pretensão deduzida pelo Autor instrumentaliza o Poder Judiciário como arena de contestação de escolhas administrativas válidas, buscando invalidar decisões que não se enquadram em sua visão particular de política energética.

26. Assim, impõe-se reconhecer a impossibilidade de incursão judicial no mérito do planejamento energético, o que resulta na rejeição da presente Ação Civil Pública.

### III - DOS FATOS

27. Em 23/10/2025, o MME anunciou, por meio da Portaria Normativa nº 118/2025, a realização do LRCAP 2026 em 18/03/2026. As fontes energéticas incluídas totalizaram 3 (três): termelétricas a gás natural, carvão mineral e hidrelétricas. Além deste, também foi previsto, na Portaria Normativa nº 119/2025, o LRCAP 2026 destinado a termelétricas a óleo e biodiesel, realizado em 20/03/2026.

28. Em 04/03/2026, faltando apenas 14 dias para o leilão, o Autor resolveu protocolar a presente Ação Civil Pública com o objetivo de questionar a participação de UTEs a carvão no LRCAP 2026.

29. No caso específico, o Autor questiona as premissas técnicas relativas aos requisitos operativos, limites de flexibilidade, T-on/T-off, rampas, custos variáveis unitários (CVU) e impacto ambiental das UTEs a carvão.

30. No entanto, para formação do juízo decisório, faz-se necessário entender antes como funcionam os leilões de energia.

#### ***Sistemática de funcionamento dos leilões de energia***

31. A energia elétrica no Brasil é comercializada por meio de dois ambientes distintos: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL). Entretanto, os leilões de energia elétrica ocorrem exclusivamente no âmbito do Ambiente de Contratação Regulada, em razão de limitação legal expressamente prevista no art. 2º, caput, da Lei nº 10.848/2004, que dispõe:

*Art. 2º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional – SIN deverão garantir o atendimento à totalidade de seu mercado, **mediante contratação regulada**, por meio de licitação, conforme regulamento, o qual, observadas as diretrizes estabelecidas nos parágrafos deste artigo, disporá sobre:*

*(grifo nosso)*

32. Nesse contexto, o modelo brasileiro de contratação regulada estabelece que a expansão e o suprimento do mercado das distribuidoras devem ocorrer por meio de processos licitatórios públicos, os leilões, assegurando modicidade tarifária, segurança do suprimento e isonomia entre os agentes.

33. Os leilões de energia no Brasil operam sob diferentes modalidades, dentre as quais se destacam: (i) Leilão de Energia Nova; (ii) Leilão de Energia de Fontes Alternativas; (iii) Leilão de Energia de Reserva; (iv) Leilão de Energia Existente; (v) Leilão de Reserva de Capacidade; (vi) Leilão Estruturante; (viii) Leilão para Sistemas Isolados.

34. A realização e o funcionamento desses leilões envolvem a atuação coordenada de diversas instituições do setor elétrico, cada qual com competências específicas.

35. A EPE conduz o cadastramento e a habilitação técnica dos empreendimentos interessados em participar dos leilões. Assim, a EPE avalia a viabilidade técnica dos projetos, assegurando que apenas empreendimentos aptos e consistentes integrem os certames.

36. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é responsável por aprovar os editais, fiscalizar e organizar os leilões do setor. Sua atuação desempenha um papel fundamental para assegurar a segurança jurídica e a estabilidade regulatória desses processos.

37. Já a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) é responsável pela organização operacional dos certames, pela recepção e processamento dos lances, bem como pela posterior gestão dos contratos celebrados. Trata-se de entidade indispensável para a execução prática e eficiente dos resultados dos leilões.

38. Dentre essas diferentes modalidades de leilão, o Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência tem como objetivo principal assegurar a confiabilidade e a segurança do Sistema Interligado Nacional, por meio da contratação de capacidade de geração disponível para atender o sistema em momentos de pico de demanda.

39. Diferentemente dos leilões tradicionais, que contratam energia associada à produção contínua (MWh), esse tipo de leilão prioriza a **disponibilidade de potência** (MW). O foco está na capacidade do empreendimento de estar apto a gerar quando acionado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

40. Assim, uma vez tendo sido apresentada a sistemática do leilão, passa-se a explicar, do ponto de vista técnico, as incoerências presentes na argumentação do Autor.

### ***A falácia da inflexibilidade***



44. O histórico de operação demonstra que as usinas Pecém I, Pecém II, e Itaqui foram demandadas predominantemente durante 5 meses do ano, entre os meses de agosto e dezembro, e não durante todo o ano, como argumenta o Autor.

45. Em um segundo momento, o Autor afirma que após serem acionadas, as UTEs a carvão têm de permanecer ligadas por 18 horas. Essa afirmação ignora que, conforme a Portaria Normativa nº 118/2025 do MME, as UTEs a carvão podem ficar ligadas por tempo inferior a 18 horas.

46. Ou seja, nada impede que uma UTE a carvão, após acionada, permaneça ligada por 12 horas, a depender do cenário energético em questão. Vejamos o que diz o art. 10, inciso VIII, da Portaria Normativa nº 118/2025 do MME.

*Art. 10 (...)*

*VIII - empreendimentos de geração termelétricos existentes a carvão mineral que declararem parâmetros de flexibilidade operativa que não atendam aos seguintes requisitos, conforme termos e conceitos definidos nos Procedimentos de Rede:*

*a) tempo mínimo de permanência na condição ligado ("T-on") menor ou igual a dezoito horas, que inclui o tempo necessário para as rampas que tratam as alíneas "c" e "d"; (grifo nosso)*

47. A Portaria é clara: as UTEs a carvão devem ficar ligadas até no máximo 18 horas e não por no mínimo 18 horas como assevera o Autor. Adicionalmente, a mesma portaria declara que para empreendimentos existentes a gás natural o

T-on é de no máximo 12 horas, corroborando que o critério adotado é compatível com o de outras tecnologias.

48. Ainda, conforme explicitado pelo ONS na Carta CTA-ONS DGL 1249/2025<sup>1</sup>, os parâmetros operativos das usinas a carvão existentes para o LRCAP 2026 representam um avanço significativo em relação às condições anteriormente aplicadas a essas usinas.

<b>Parâmetro</b>	<b>Condição Anterior</b>	<b>Condição LRCAP 2026</b>	<b>Redução/Melhora</b>
<b>Tempo Mínimo Ligado (Ton)</b>	168 horas (7 dias)	<b>Menor ou igual a 18 horas</b>	<b>89,3%</b>

49. Em relação à flexibilidade operativa, o ONS, por meio da Carta CTA-ONS DGL 1249/2025 – Requisitos de Flexibilidade, de 15 de agosto de 2025, informou que os parâmetros atualizados representam avanço em relação aos anteriormente aplicados às usinas a carvão, especialmente quanto à redução do tempo mínimo de permanência ligada (Ton), que era de 168 horas.<sup>2</sup>

50. É, portanto, factualmente incorreto tratar a nova regra como um artifício para manter usinas inflexíveis. Trata-se de uma evolução que aumenta a capacidade de resposta operacional dessas unidades, tornando-as mais aderentes às necessidades do SIN.

51. A decisão de restringir esses parâmetros específicos à fonte carvão, conforme sugerido pelo ONS<sup>1</sup>, demonstra uma adequação técnica à realidade dos ativos, e não um favorecimento ou uma flexibilização geral das regras do certame.

52. Essa alteração representa uma mudança estrutural relevante, permitindo que essas unidades participem da operação do sistema de forma muito mais dinâmica do que no passado.

53. É importante ressaltar que a operação historicamente mais rígida dessas usinas esteve frequentemente associada a modelos de contratação baseados em energia, especificamente em Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR, que incentivavam operação contínua, e não a limitações técnicas intrínsecas da tecnologia.

54. A introdução de mecanismos de remuneração associados à disponibilidade de potência cria incentivos econômicos para que essas unidades operem de forma mais flexível, alinhando o comportamento operacional das usinas às atuais necessidades do sistema.

55. Outro aspecto relevante refere-se à compatibilidade dos parâmetros operativos das usinas com os processos de programação do ONS. O requisito de tempo mínimo de permanência na condição ligado ser menor ou igual a 18 horas é plenamente compatível com os processos de programação diária da operação do sistema elétrico.

56. Isso permite que o operador programe a entrada e saída dessas unidades conforme as necessidades do sistema, possibilitando inclusive: a) operação concentrada em períodos de maior demanda; b) desligamento em períodos de baixa carga; e, c) modulação da geração ao longo do dia.

57. Além disso, essas unidades podem operar em carga parcial, o que permite acomodar variações da demanda e da geração renovável ao longo do dia.

58. Por último, faz-se importante mencionar que o funcionamento das UTEs a carvão para além do horário de pico é benéfico para todo o Sistema Interligado de Energia (SIN). Isso porque o seu funcionamento durante o dia suaviza a carga a ser fornecida pelas Usina Hidrelétricas (UHEs) nos horários de pico.

### ***O fator "a" como mecanismo que garante competitividade e eficiência***

59. O Autor sugere que o leilão cria um cenário de desequilíbrio econômico, o que não se sustenta. O desenho do certame possui um mecanismo de equalização robusto e inteligente: o Fator "a".

60. Conforme a Nota Técnica nº 130/2025/DPOG/SNTEP do MME<sup>2</sup>, a fórmula do Fator "a" foi desenvolvida conjuntamente por MME, ONS e EPE para valorar a flexibilidade que também foi submetida a consulta pública, quando a autora teve oportunidade de contribuir na formulação das diretrizes do leilão, mas não o fez.

61. Este fator, além de incentivar a flexibilidade das usinas, funciona como um redutor do preço de lance, penalizando usinas com maior rigidez operacional (maior Ton e rampas mais lentas). Na prática, para serem competitivas, as usinas a carvão são obrigadas a ofertar um preço pela potência significativamente menor que o de uma usina a gás, mais flexível. Longe de ser uma falha, este é um mecanismo de mercado que:

- a) Garante a Isonomia: Compara ativos com características distintas em uma base econômica equivalente.

- b) Promove a Modicidade Tarifária: Força os agentes com ativos menos flexíveis a internalizarem essa desvantagem em seus lances, resultando em custos menores para o sistema.
- c) Reflete o Custo Real: O sistema de despacho (que utiliza o modelo computacional DESSEM), em sua versão aprimorada (v21.2), já considera o custo residual associado ao Ton, tornando a decisão de acionamento ainda mais eficiente e aderente aos custos reais da operação<sup>3</sup>.

### ***Da ausência de riscos de curtailment às fontes de energia renovável***

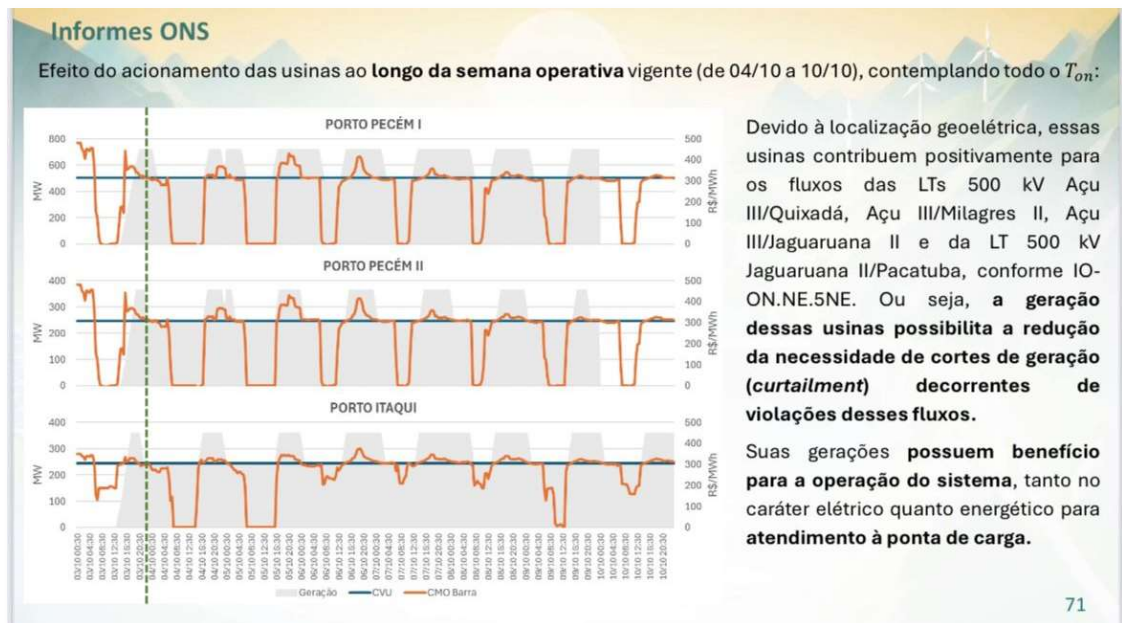
62. O argumento mais falacioso da petição inicial é a alegação de que a operação das UTEs a carvão agravaria o corte (*curtailment*) da geração renovável. Estudos do ONS<sup>3</sup> demonstram a título de exemplificação exatamente o oposto.

63. A geração de um grupo de usinas, por exemplo, devido à sua localização estratégica, é benéfica e essencial para a rede elétrica do Nordeste, viabilizando maior estabilidade no controle de fluxo de algumas linhas de transmissão, aliviando restrições na região, com conseqüente redução da necessidade de cortes de geração renovável, em especial das fontes eólica e solar.

64. O informe da Reunião Semanal da Programação do ONS de 10/10/2025<sup>3</sup> é categórico ao analisar o efeito do acionamento das UTEs Porto Pecém I, Porto Pecém II e Porto Itaquí:

*Devido à localização geoeétrica, essas usinas contribuem positivamente para os fluxos das LTs 500 kV Açú III/Quixadá, Açú III/Milagres II, Açú III/Jaguaruana II e da LT 500 kV Jaguaruana II/Pacatuba, conforme IO-ON.NE.5NE. Ou seja, a geração dessas usinas possibilita a redução da necessidade de cortes de geração (curtailment) decorrentes de violações desses fluxos.*

65. O gráfico abaixo, extraído do referido documento do ONS, ilustra a operação dessas usinas e corrobora a análise do Operador.



Fonte: ONS - Reunião Semanal da Programação de 10/10/2025<sup>3</sup>

66. O ONS conclui que as gerações dessas usinas possuem benefício duplo: tanto no caráter elétrico (aliviando restrições de transmissão e reduzindo

o *curtailment*) quanto no caráter energético (para atendimento à ponta de carga). A alegação da autora, portanto, não apenas carece de provas, como é diretamente refutada pela análise técnica do órgão responsável pela operação do sistema.

### ***A experiência internacional em flexibilização de usinas a carvão***

67. A literatura técnica internacional demonstra de forma consistente que usinas termelétricas a carvão podem operar com níveis relevantes de flexibilidade operacional quando adequadamente integradas ao sistema elétrico e submetidas a incentivos regulatórios adequados.

68. Estudo da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA)<sup>4</sup> sobre flexibilidade em usinas convencionais destaca que diversas plantas térmicas a carvão têm passado por processos de adaptação operacional destinados justamente a permitir maior integração de geração renovável variável. Essas adaptações incluem melhorias nos sistemas de controle, modificações nos sistemas de combustão e ajustes operacionais capazes de reduzir a carga mínima de operação e aumentar as taxas de rampa das unidades geradoras.

69. De acordo com esse estudo, melhorias técnicas implementadas em usinas existentes podem reduzir significativamente a carga mínima de operação e aumentar a capacidade de variação de potência, permitindo que essas unidades operem em regimes de acompanhamento de carga (*load following*) e contribuam para o equilíbrio de sistemas com elevada participação de geração eólica e solar.

70. Relatório técnico do IEA Clean Coal Centre<sup>5</sup>, publicado pela United States Energy Association, também demonstra que diversas usinas a carvão ao

redor do mundo passaram por programas de flexibilização operacional. Essas intervenções incluem melhorias em sistemas de controle, otimização da operação das caldeiras e mudanças nos procedimentos operacionais que permitem reduzir significativamente o nível mínimo de geração e aumentar a capacidade de resposta da unidade a variações da demanda.

71. Estudos técnicos indicam que usinas a carvão modernas ou retrofitadas podem operar com cargas mínimas entre aproximadamente 25% e 40% da potência nominal, com taxas de rampa da ordem de até 6% da potência nominal por minuto, valores compatíveis com a prestação de serviços operativos relevantes ao sistema elétrico.

72. Análise conduzida pelo *National Renewable Energy Laboratory* (NREL)<sup>6</sup> também demonstra que unidades a carvão têm sido progressivamente adaptadas para desempenhar papel de acompanhamento de carga em sistemas com elevada penetração de fontes renováveis variáveis. Esse estudo ressalta que a flexibilidade operacional dessas unidades permite que elas contribuam para o balanceamento entre oferta e demanda em sistemas elétricos com elevada participação de geração renovável variável.

73. Essas experiências internacionais demonstram que a flexibilidade operacional de usinas a carvão não constitui uma limitação tecnológica intrínseca, mas depende, em grande medida, do desenho regulatório e dos incentivos econômicos existentes nos mercados de eletricidade. Em diversos países, a adaptação dessas unidades permitiu que elas desempenhassem funções importantes no suporte à integração de geração renovável variável e na manutenção da confiabilidade do sistema elétrico.

74. Dessa forma, a alegação de que usinas a carvão seriam intrinsecamente incapazes de contribuir para a operação flexível de sistemas

elétricos não encontra respaldo na literatura técnica internacional nem na experiência observada em sistemas elétricos com elevada participação de fontes renováveis.

### ***A correção da decisão regulatória***

75. As decisões tomadas pelo MME, com o respaldo técnico do ONS e da EPE, visam a otimizar o uso de ativos existentes e garantir a segurança do suprimento a um custo adequado. A manutenção da elegibilidade das UTEs a carvão existentes se justifica por:

- a) Aproveitamento de Ativos Amortizados: Conforme destacado pelo MME<sup>2</sup>, a medida visa a aproveitar ativos operacionais já amortizados, evitando a desmobilização de uma infraestrutura que ainda possui vida útil e contribui para o atendimento da potência no SIN;
- b) Segurança de Suprimento no Curto Prazo: A exclusão desses ativos representaria um risco à segurança de suprimento, especialmente considerando que os estudos de planejamento da própria EPE (PDE 2034) apontam a necessidade de incremento de potência no horizonte contratual do leilão<sup>2</sup>; e
- c) Ausência de Expansão da Fonte: O leilão restringe a participação a usinas existentes, o que impede a ampliação da capacidade instalada de carvão na matriz elétrica, em linha com os objetivos de transição energética.

76. As principais usinas termelétricas a carvão do Brasil estão estrategicamente localizadas nos subsistemas Sul e Nordeste, onde desempenham papéis cruciais para a estabilidade e segurança do SIN.

77. No subsistema Nordeste, como já demonstrado pelo ONS<sup>3</sup>, as UTEs a carvão são elementos fundamentais para a segurança elétrica, aliviando restrições na malha de transmissão e permitindo o máximo aproveitamento do vasto potencial de geração eólica e solar da região.

78. O Brasil enfrenta um cenário de déficit estrutural de potência, que é a capacidade de gerar energia a qualquer momento para atender aos picos de demanda. Estudos da própria EPE para o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2034) indicam a necessidade de 5,5 GW de potência adicional no sistema já em 2028, considerando a retirada de 14,5 GW de usinas térmicas em fim de contrato na próxima década. O ONS corrobora essa visão, recomendando a realização de leilões anuais de reserva de capacidade e apontando um cenário crítico de déficit de potência a partir de 2025<sup>7</sup>.

79. A importância dessas usinas foi amplamente demonstrada durante a crise hídrica de 2021 e no apagão de agosto de 2023, quando a geração firme das térmicas a carvão foi essencial para evitar colapsos mais severos no sistema. Esses precedentes históricos reforçam a necessidade de manter essas unidades operacionais para garantir a resiliência do SIN.

80. Portanto, a exclusão sumária do leilão de mais de 1,5 GW de potência firme proveniente das usinas a carvão existentes agravaria perigosamente este quadro, representando um risco irresponsável à segurança do suprimento e ignorando os alertas técnicos dos órgãos de planejamento e operação.

## IV – DO DIREITO

### Do Papel da EPE

81. No Leilão de Reserva de Capacidade de 2026 (LRCAP 2026), a EPE exerce função técnico-jurídica estruturante: é a autoridade encarregada do cadastramento e da habilitação técnica dos empreendimentos que desejem participar do certame, assegurando que apenas projetos viáveis e aptos a entregar o montante contratado ingressem na disputa.

82. A EPE analisa a conformidade dos projetos com um rol de requisitos de elegibilidade e robustez técnica, que abrange: características e registros, adequação do combustível ou recurso primário, condições de conexão ao sistema (transmissão ou distribuição), comprovação do direito de uso ou disposição do terreno, licenciamento ambiental (LP, LI ou LO), atos de outorga e documentos hídricos, entre outros.

83. Nos termos normativos aplicáveis aos leilões de energia, em especial o art. 4º da Portaria nº 102/2016 do MME combinado com o art. 9º da Portaria Normativa nº 118/2025 do MME, cabe à EPE cadastrar e habilitar tecnicamente hidrelétricas (CGH, PCH e UHE), termelétricas (inclusive biomassa conforme definido), fontes alternativas (eólica, solar fotovoltaica e heliotérmica) e ampliações de empreendimentos existentes.

*Portaria nº 102/2016 do MME*

*Art. 4º Os empreendedores que pretenderem propor a inclusão dos aproveitamentos ou projetos registrados na ANEEL nos leilões, de que trata o art. 1o, deverão requerer o cadastro para obtenção da Habilitação Técnica dos respectivos empreendimentos à EPE, em conformidade com os requisitos estabelecidos nesta Portaria e nas instruções da EPE, publicadas no sítio eletrônico - [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br).*

*Portaria Normativa nº 118/2025 do MME*

*Art. 9º Os empreendedores que pretenderem propor a inclusão de projetos de empreendimentos de geração no LRCAP de 2026 - UTEs a Gás Natural, Carvão Mineral e UHEs deverão requerer o Cadastramento e a Habilitação Técnica dos respectivos projetos à EPE, encaminhando a Ficha de Dados constante do AEGE e demais documentos, conforme instruções disponíveis na internet, no sítio eletrônico - [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br), bem como a documentação referida na Portaria MME nº 102, de 22 de março de 2016.*

***Acerca do Poder Decisório de Inclusão de UTEs a Carvão no LRCAP 2026***

84. À luz da Portaria Normativa MME nº 118/2025, é inequívoco que a decisão de incluir usinas termelétricas a carvão mineral no LRCAP 2026 decorreu de ato normativo do MME, cabendo à EPE funções técnicas e instrumentais, sem poder decisório sobre o escopo de fontes do certame.

85. O art. 1º define expressamente o objeto do leilão, o que evidencia que a opção por admitir carvão resulta de deliberação ministerial positivada na Portaria, e não de juízo discricionário da EPE.

*Art. 1º Esta Portaria Normativa estabelece as Diretrizes e a Sistemática para a realização do Leilão para Contratação de Potência Elétrica, a partir de empreendimentos de geração termelétrica a gás natural novos e existentes, **a carvão mineral existentes** e ampliação de empreendimentos hidrelétricos, que acrescentem potência elétrica ao Sistema Interligado Nacional - SIN, denominado "Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência de 2026 - LRCAP de 2026 - UTEs a Gás Natural, Carvão Mineral e UHEs".*

*(grifo nosso)*

86. A definição das fontes e do produto do leilão decorre da Portaria Normativa nº 118/2025 do MME; à EPE cabe, tão somente, o cadastramento e a habilitação técnica dos empreendimentos que pretendam participar do certame, conforme atribuições expressas na Portaria que rege a habilitação e nas instruções operacionais da própria EPE.

87. A própria Portaria fixa vedações e condições para participação, inclusive quanto ao carvão. O art. 10, I, a, veda UTEs novas a carvão, admitindo apenas existentes; e o art. 10, VIII impõe parâmetros de flexibilidade operativa específicos, reforçando que quem decide se o carvão pode ou não participar — e em quais condições — é o MME, por meio da Portaria. À EPE cabe aplicar tais requisitos no rito de habilitação, sem espaço para decidir politicamente sobre a presença das UTEs a carvão no certame.

88. Por fim, a Portaria determina que aplica-se a Portaria MME nº 102/2016, no que couber (art. 20), a qual, por sua vez, já define que cabe à EPE cadastrar e habilitar tecnicamente projetos para fins de participação em leilões de energia, deixando claro que a competência normativa sobre o escopo dos leilões não pertence à EPE, e sim ao MME.

***Necessidade de dilação probatória (prova pericial)***  
**para o deslinde da presente demanda**

89. No caso em análise, o ato questionado é a inclusão das UTEs a carvão no LRCAP 2026, de responsabilidade do MME.

90. Antes de prosseguirmos o raciocínio, trazer à baila os ensinamentos do insigne doutrinador e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso<sup>1</sup>:

***Cabe aos três poderes interpretar a Constituição e pautar sua atuação com base nela. Mas, em caso de divergência, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Para evitar que o Judiciário se transforme em uma indesejável instância hegemônica, a doutrina constitucional tem explorado duas ideias destinadas a limitar a ingerência judicial: a de capacidade institucional e a de efeitos sistêmicos. Capacidade institucional envolve a determinação de qual poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em certa matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico. (grifos nossos)***

91. Esse MM. Juízo não possui “capacidade institucional”, vale dizer, informação e conhecimento específicos sobre o tema, ‘Flexibilidade Operacional de UTEs, Fator “a”, e Benefício Geoeletrico’, que lhe permita superar, sozinho, a decisão tomada pelo MME de incluir as UTEs a carvão no LRCAP 2026.

92. Para superar a referida decisão, será necessária a realização de perícia técnica, de forma que especialistas no assunto emitam laudo técnico acerca da existência, ou não, de prejuízo quanto a participação de UTEs a carvão no LRCAP 2026.

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luis Roberto. “O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”. Saraiva, 5ª Edição, p. 368/369.

## V – DA MANUTENÇÃO DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

93. O pedido de tutela provisória formulado pelo Autor não merece prosperar, pois não se encontram presentes os requisitos cumulativos exigidos pelo art. 300 do Código de Processo Civil, quais sejam: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

94. A probabilidade do direito, requisito essencial para a concessão de qualquer medida de urgência, não se verifica no caso concreto. Os argumentos apresentados pelo Autor revelam-se tecnicamente frágeis e baseiam-se em premissas fáticas equivocadas, conforme já detalhado nesta Contestação.

95. Com efeito, o Autor parte de pressupostos incorretos a respeito da alegada inflexibilidade das UTEs a carvão, dos parâmetros operativos aplicáveis, dos efeitos sistêmicos sobre o SIN, da suposta ampliação do *curtailment* das fontes renováveis e, ainda, de uma indevida atribuição à EPE de competência decisória para incluir tais usinas no LRCAP 2026.

96. Ao contrário do que sustenta o Autor, as usinas a carvão contribuem positivamente para a operação do Sistema Interligado Nacional, reduzindo restrições de transmissão e diminuindo o *curtailment* de eólicas e solares.

97. Além disso, o novo regramento de flexibilidade representa um avanço significativo ao reduzir o tempo mínimo ligado das usinas de 168 para até 18 horas, sem implicar operação contínua.

98. Também é incorreta a alegação de que o Fator “a” geraria distorções, pois seu objetivo é justamente mitigar vantagens artificiais e equilibrar a competição entre diferentes tecnologias, promovendo a modicidade tarifária.

99. Some-se a isso o fato de que a EPE não possui competência para incluir ou excluir fontes energéticas de leilões, o que afasta qualquer alegação de ilegalidade ou abuso de poder.

100. Não há, igualmente, demonstração de perigo de dano. O Autor não comprova de que forma concreta a participação de UTEs a carvão no LRCAP 2026 poderia gerar dano irreversível ao meio ambiente ou ao sistema energético nacional.

101. Ao contrário, o leilão não promove expansão da fonte carvão, restringindo-se a usinas já existentes, sem aumento estrutural de emissões. A exclusão dessas unidades, por sua vez, acarretaria risco real à segurança de suprimento no curto prazo, visto que o SIN depende dessas usinas para alívio de restrições elétricas, atendimento à ponta e estabilidade operativa.

102. Ainda que se admitisse, apenas para argumentar, algum grau de plausibilidade nas alegações do Autor, a concessão da tutela de urgência violaria frontalmente o interesse público.

103. Tal medida representaria indevida intervenção judicial no mérito do planejamento energético nacional, atividade que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo. Além disso, a suspensão pretendida ocasionaria risco à segurança do suprimento elétrico, poderia desestabilizar o certame ao introduzir incertezas regulatórias e ainda resultaria em prejuízo à modicidade tarifária.

104. Diante de todo o exposto, é inequívoco que não há probabilidade do direito alegado pelo Autor, tampouco perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Ao revés, há evidente risco de grave lesão ao interesse público e à segurança energética nacional. Por essas razões, o pedido de tutela de urgência deve ser integralmente indeferido.

## VI - DOS PEDIDOS

105. Destarte, de acordo com os fatos antes mencionados a EPE requer:
- 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.

Rio de Janeiro, 25 de março de 2026.

LUIZA DOMINGUES FERREIRA ALVES  
OAB/RJ nº 145.218

MANOEL DOS SANTOS ARAÚJO  
NETO  
OAB/BA n.º 72.988

BRUNO ABREU BASTOS  
OAB/RJ n.º 138.772

---

<sup>1</sup> Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Carta CTA-ONS DGL 1249/2025 – Requisitos de flexibilidade operacional no Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência. 15 de agosto de 2025.

<sup>2</sup> Ministério de Minas e Energia (MME). Nota Técnica nº 130/2025/DPOG/SNTEP. 23 de outubro de 2025.

<sup>3</sup> Operador Nacional do Sistema Elétrico (2025). Apresentação da Reunião Semanal da Programação. 10 de outubro de 2025.

---

<sup>4</sup> IRENA (2019), Innovation landscape brief: Flexibility in conventional power plants, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. Disponível em: [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Sep/IRENA\\_Flexibility\\_in\\_CPPs\\_2019.pdf?la=en&hash=AF60106EA083E492638D8FA9ADF7FD099259F5A1](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Sep/IRENA_Flexibility_in_CPPs_2019.pdf?la=en&hash=AF60106EA083E492638D8FA9ADF7FD099259F5A1)

<sup>5</sup> IEA Clean Coal Centre (2014), Increasing the flexibility of coal-fired power plants, Disponível em: [https://usea.org/sites/default/files/092014\\_Increasing%20the%20flexibility%20of%20coal-fired%20power%20plants\\_ccc242.pdf](https://usea.org/sites/default/files/092014_Increasing%20the%20flexibility%20of%20coal-fired%20power%20plants_ccc242.pdf)

<sup>6</sup> Cochran et al. (2013), Flexible Coal - Evolution from Baseload to Peaking Plan. National Renewable Energy Laboratory. Disponível em: <https://docs.nrel.gov/docs/fy14osti/60575.pdf>

<sup>7</sup> Projeções do SIN no PEN 2025-2029, segundo o ONS.