



**Seção Judiciária do Distrito Federal  
17ª Vara Federal Cível da SJDF**

**PROCESSO:1028028-04.2025.4.01.3400**

**CLASSE:AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)**

**AUTOR: PRO TESTE ASSOCIACAO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

**REU: UNIÃO FEDERAL**

**DECISÃO**

Cuida-se de **pedido de antecipação da tutela jurisdicional em ação civil pública** proposta por **PROTESTE – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor** em face da **União Federal**, objetivando, liminarmente, “*suspender o trâmite do Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência LRCAP de 2025, tão somente até que seja realizada e concluída consulta pública quanto ao novo parâmetro de precificação de lances, com participação social e efetiva análise das contribuições pelo Ministério de Minas e Energia MME, com refazimento dos atos posteriores eventualmente praticados sem a observância dos termos acima*” (id 2179320565, fl. 27).

Narra a parte autora, preliminarmente, que se constitui como associação civil e entre suas finalidades institucionais se inclui a proteção ao consumidor. Assevera, em abono à sua pretensão, que a Lei 10.848/2004, a partir das modificações introduzidas pela Lei 14.120/2021, passou a possibilitar a realização de licitações com vistas à contratação de reserva de capacidade de potência de energia, de modo a assegurar o atendimento da demanda do mercado nacional. Afirma que tal modalidade de contratação foi regulamentada por meio do Decreto 10.707/2021, que atribuiu ao Ministério de Minas e Energia a incumbência de fixar as diretrizes para os leilões correspondentes, a serem definidas mediante prévia consulta pública. Aduz que, em observância a tal comando legal, o MME realizou as Consultas Públicas 108/2021 e 115/2021, a partir das quais estabelecidas, respectivamente, as diretrizes e sistemática para o Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência – LRCAP do ano de 2021.

Prossegue a parte demandante para arguir que, em 07/03/2024, foi instaurada a Consulta Pública 160 pelo MME, tão somente com o escopo de definir as diretrizes para a realização de novo LRCAP, de modo que, por ocasião da subsequente edição da Portaria Normativa 96/2024, “*não houve qualquer disciplina a respeito da sistemática, inclusive quanto à fórmula de definição do preço do lance*” (id 2179320565, fl. 10). Alega que, a despeito disso, “*em 07/02/2025, o Ministério de Minas Energia surpreendentemente editou, sem prévia realização de consulta pública específica, a Portaria Normativa nº 100 [...], por meio da qual estabeleceu a sistemática do LRCAP de 2025*” (*ibidem*), veiculando nova fórmula para o cálculo do preço do lance.

Continua a parte postulante para sustentar que a alteração em questão impactará as tarifas de eletricidade a serem pagas pelos consumidores de todo o País pelos próximos 15 (quinze) anos. Defende que o proceder adotado viola os princípios do devido processo legal, da



ampla defesa, do contraditório e da proteção à confiança na Administração Pública, dentre outros.

Com a inicial vieram procuração e documentos. Custas isentas.

**É o relatório. Seguem as razões de decidir.**

De plano, reconheço a legitimidade da demandante para a propositura desta ação, tendo em vista a sua regular constituição há mais de 1 (um) ano (id 2179320598) e a inclusão da promoção da defesa dos consumidores como sua principal finalidade institucional (id 2179320615, fl. 32), tendo presente, outrossim, que os usuários do serviço elétrico serão difusamente alcançados em razão de eventual modificação da política tarifária. De modo que a requerente atende, **ao menos neste exame prefacial**, os ditames dos art. 1.º e 5.º, inciso V, da Lei 7.347/1985.

O deferimento da tutela provisória de urgência requer a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do CPC/2015.

No caso em espécie, em típico juízo de cognição sumária, tenho por **demonstrada a plausibilidade do direito alegado**.

Inicialmente, destaco que a Lei 10.848/2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica no âmbito do Sistema Interligado Nacional – SIN, previa, desde a sua publicação, a necessidade de homologação, pelo Poder Concedente, da quantidade de energia elétrica a ser contratada para o atendimento de todas as necessidades do mercado nacional (art. 3.º). A partir da edição da Lei 14.120/2021, contudo, possibilitou-se a contratação também de reserva de capacidade de geração para esses mesmos fins, conforme se depreende da atual redação do dispositivo precitado, *litteris*:

Art. 3º O Poder Concedente homologará a quantidade de energia elétrica ou de reserva de capacidade a ser contratada para o atendimento de todas as necessidades do mercado nacional e a relação dos empreendimentos, novos e existentes, que integrarão o processo licitatório, a título de referência. (Redação dada pela Lei nº 14.120, de 2021)  
(Regulamento)

[...]

§ 3º Com vistas em garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, o Poder Concedente poderá definir reserva de capacidade de geração a ser contratada.  
(Regulamento).

[...]

§ 1º A regulamentação deverá prever a forma, os prazos e as condições da contratação de energia de que trata o caput deste artigo, bem como as diretrizes para a realização dos leilões a serem promovidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica, direta ou indiretamente. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.111, de 2009)

[Grifei.]

Nessa toada, enquanto a contratação de energia de reserva é regida pelo Decreto 6.353/2008, a nova modalidade de contratação, que tem por objeto a reserva de capacidade na



forma de potência, foi regulamentada por meio do Decreto 10.707/2021, consoante se extrai da redação desse último ato normativo, senão vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a contratação de reserva de capacidade, na forma de potência, de que tratam os art. 3º e art. 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.

Parágrafo único. A contratação da reserva de capacidade, na forma de energia, é regulamentada pelo disposto no Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008.

Esse mesmo diploma estabelece, no parágrafo único do seu art. 4.º, a necessidade de realização de consulta pública, pelo Ministério de Minas e Energia – MME, quanto aos estudos elaborados para definição do montante total de reserva de capacidade na forma de potência a ser contratada, *in verbis*:

Art. 4º Para a realização dos leilões de reserva de capacidade de que trata o art. 3º, o Ministério de Minas e Energia definirá o montante total de reserva de capacidade a ser contratada, com base em estudos da Empresa de Pesquisa Energética e do Operador Nacional do Sistema Elétrico, respeitados os critérios gerais de garantia de suprimento estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Energética.

Parágrafo único. Os estudos elaborados para subsidiar a metodologia de definição do montante total de reserva de capacidade de que trata o caput serão submetidos a consulta pública realizada pelo Ministério de Minas e Energia.

[Grifei.]

Delineado o arcabouço legislativo pertinente, não se descuida que o pleito veiculado pela parte postulante funda-se em alegada necessidade de prévia consulta pública não apenas acerca do ato definidor do total de reserva de capacidade licitado, mas também quanto à sistemática que será adotada no respectivo certame. Alega ela, assim, que a Portaria 100/2025 do MME, em que pese não precedida pela oportunização de tais manifestações, modificou os parâmetros fixados para o cálculo do preço dos lances a serem apresentados pelas participantes do leilão.

Nesse descortino, a partir de exame do rito adotado pela pasta ministerial competente no ano de 2021, parâmetro próximo de avaliação e comparação, entendo que o proceder implementado para este ano de 2025 – e aqui impugnado – caracteriza, ao menos nesta etapa perfunctória, comportamento capaz de frustrar expectativa legítima dos administrados, em razão da evidência de conduta contraditória da Administração.

Com efeito, verifico que, em 28/05/2021, o MME publicou a Portaria 518 com o fito de “[d]ivulgar, para Consulta Pública, a minuta de Portaria contendo as Diretrizes para a realização do Leilão para Contratação de Potência Elétrica e de Energia Associada, a partir de empreendimentos de geração novos e existentes que acrescentem potência elétrica ao Sistema Interligado Nacional - SIN, denominado ‘Leilão de Reserva de Capacidade, de 2021’” (id 2179320662, fl. 1). De tal consulta resultou a Portaria Normativa 20/GM/MME, de 16/08/2021, cujo art. 18 previa que “[a] Sistemática a ser aplicada na realização do Leilão de Reserva de Capacidade, de 2021, será disposta em Portaria específica a ser publicada pelo Ministério de Minas e Energia” (id 2179320695, fl. 9).

Ocorre que também essa última Portaria específica, atinente à sistemática a ser observada pela LRCAP de 2021, foi submetida a consulta pública por intermédio da Portaria 548/GM/MME, de 31/08/2021 (id 2179320708), com a sua publicação definitiva apenas em



20/08/2021, na forma da Portaria 29/GM/MME (id 2179320720).

Por sua vez, as diretrizes para a realização do LRCAP de 2025 foram objeto de consulta pública instituída via Portaria 774/GM/MME, de 07/03/2024 (id 2179320843), da qual adveio a Portaria Normativa 96/GM/MME, datada de 31/12/2024 (id 2179320825). Em sentido diverso, contudo, o estabelecimento da sistemática a ser observada no leilão vindouro se deu mediante edição da Portaria Normativa 100 daquele Ministério, em 07/02/2025 (id 2179320809), sem notícia da prévia abertura de prazo para contribuições por parte dos interessados.

Na temática, consabido que não se pode cancelar atitudes surpreendentes ou contraditórias da Administração Pública. Sobre o ponto, colaciono relevante escólio da obra de Odete Medauar (Direito Administrativo Moderno – 19ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 165/166):

A proteção da confiança diz respeito à preservação de direitos e expectativas de particulares ante alterações inopinadas de normas e de orientações administrativas que, mesmo legais, são de tal ponto abruptas ou radicais que suas consequências se revelam desastrosas; também se refere à realização de promessas ou compromissos aventados pela Administração, que geraram esperanças fundadas no seu cumprimento.

Dentre seus reflexos estão: preservação de direitos suscetíveis de se constituir, ante expectativas geradas por medidas da Administração ou informações erradas; proteção, aos particulares, contra mudanças abruptas de orientação da Administração; necessidade de transição ante mudanças de disciplina normativa.

Adicionalmente, pontuo que o Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão monocrática concernente a exigência técnica constante da mesma Portaria ora combatida, ratificou a necessidade de submissão de tal ato infralegal a consulta pública. Conclusão essa amparada, frise-se, na orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal em demandas vinculadas à LRCAP de 2021. Por elucidativo, transcrevo excerto do *decisum* referenciado:

A urgência se revela manifesta, ante a iminência do termo final para a habilitação técnica das interessadas no LRCAP/2025, aprazado para o dia de amanhã, 14/3/2025, às 12h. O indeferimento da tutela, nesse quadro, redundaria na impossibilidade da concessão da segurança, ao final, porquanto desprovida de utilidade. Ademais, considerando que o leilão está marcado para 27/6/2025, com início das atividades de oferta de energia elétrica nele previstas para setembro de 2025, haverá tempo hábil para, eventualmente, a medida urgente ser revertida.

[...]

**Como se observa, está a parecer que a adoção do mesmo critério limitador - teto para o CVU -, relativamente ao 1º Leilão - LRCAP/2021, foi considerada inválida pela Suprema Corte, sobretudo pela falta de discussão do aludido *discrímen* em audiência pública, em desconformidade com o art. 4º, parágrafo único, do Decreto n. 10.707/2021, bem como por não representar metodologia apta e segura à escolha da melhor proposta pela administração pública, com vistas à prevalência da melhor habilitação técnica e à busca da modicidade tarifária, sempre em benefício do consumidor final.**

Daí que, em exame de cognição não exauriente, típico dessa quadra processual, tenho por satisfeitos os requisitos legais necessários à concessão da postulada tutela de urgência, em conformidade com o já referido art. 7º, III, da Lei 12.016/09.

[MS 31.107, decisão monocrática do ministro Sérgio Kukina, DJ 18/03/2025, grifei.]



No particular, é de se realçar que a conduta administrativa que originou a edição da Portaria Normativa 100/2025, **além de não se amoldar ao preceito infralegal vigente (Decreto 10.707/2021, art. 4º, parágrafo único), igualmente se afastou de anterior proceder administrativo levado a efeito na LRCAP de 2021, a revelar violação à proteção da legítima confiança do administrado, bem como encontra-se em desalinho com a orientação jurisprudencial das mais altas Cortes de Justiça desta Federação**, conforme indicado linhas acima.

À derradeira, assinalo que o *periculum in mora* vai corroborado, no caso, pela alegação de que se encontra “*a pouco mais de três meses da realização – 27/06/2025 – [...] um certame que impactará por até quinze anos as tarifas de eletricidade pagas pelos consumidores de todo o País*” (id 2179320565, fl. 11). Quadro que revela a necessidade de apreciação de plano da tutela de urgência, inclusive com o escopo de garantir, dentro do possível, a manutenção do cronograma do Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência LRCAP de 2025, previsto para se encerrar em 27/06/2025.

Esse o quadro, amparado em provimento de natureza notadamente cautelar, **DEFIRO o pedido de tutela antecipada** para suspender os efeitos da Portaria 100/2025 do Ministério de Minas e Energia, determinando à parte ré que proceda, com a maior brevidade possível, à realização de consulta pública quanto à nova sistemática fixada, aí incluída a alteração relativa à forma de cálculo do preço do lance, com posterior reedição da normativa específica, conforme necessário.

**Determino** a citação da ré para, querendo, contestar a presente demanda, no prazo legal (CPC/2015, art. 335, inciso III), especificando as provas que pretende produzir (CPC/2015, art. 336).

Sendo arguida, na peça de defesa, alguma das matérias elencadas no art. 337 do CPC/2015, algum fato impeditivo, extintivo ou modificativo do direito alegado na peça vestibular, e/ou a juntada de novos documentos, **dê-se** vista à parte autora para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar réplica, especificando as provas que pretende produzir (CPC/2015, art. 350 c/c o art. 351, e o art. 437).

Em seguida, conclua-se os autos para julgamento.

Intime-se as partes e o MPF, **sendo a parte requerida por mandado físico e com urgência, para fins de cumprimento deste comando judicial**. Cumpra-se.

Brasília/DF, na data da assinatura.

(Assinado Digitalmente)

juiz **Diego Câmara**  
**17.ª Vara Federal - SJDF**

