



18/06/2026

Número: **0037110-93.2026.4.05.8100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal CE**

Última distribuição : **18/05/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Energia Elétrica, Habilitação / Registro Cadastral / Julgamento / Homologação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE CEARA (AUTOR)		FERNANDA CAVALCANTI CARLOS DINIZ DE HOLANDA (ADVOGADO)	
SINDICATO DAS INDUSTRIAS DE ENERGIA E DE SERVICOS DO SETOR ELETRICO DO ESTADO DO CEARA - SINDIENERGIA (AUTOR)		FERNANDA CAVALCANTI CARLOS DINIZ DE HOLANDA (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
EMPRESA DE PESQUISA ENERGETICA - EPE (REU)		BRUNO ABREU BASTOS (ADVOGADO) LUISA DOMINGUES FERREIRA ALVES (ADVOGADO)	
AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL (REU)			
OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELETRICO ONS (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
162287410	18/05/2026 16:18	ACAO CIVIL PUBLICA FIEC SINDENERGIA - UNIAO - LEILAO DE CAPACIDADE	Petição (outras)

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ.

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO
DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

**Leilões de Reserva de Capacidade de Energia –
LRCAPs 2026.**

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO CEARÁ – FIEC, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.264.385/0001-43, localizada na Av. Barão de Studart, nº 1980, 5º andar do Edifício Casa da Indústria, Aldeota, no município de Fortaleza - CE, CEP nº 60120-024, **SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE ENERGIA E DE SERVIÇOS DO SETOR ELÉTRICO DO ESTADO DO CEARÁ - SINDENERGIA**, inscrito no CNPJ sob o nº 06.001.761/0001-44, situado nesta Capital, na Av. Barão de Studart, nº 1980, 1º andar, Aldeota, CEP 60.120-901, por seus advogados que esta subscrevem, todos devidamente constituídos e qualificados no instrumento procuratório incluso, vem, com o respeito e acatamento devidos, apresentar, com fundamento no art. 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985, bem como nos art. 137 e 170, inciso IV, da Constituição Federal c/c aos arts. 1º ao 9º e dos art. 36 e seguintes da Lei nº 12.529/2011, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em desfavor da (i) **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno inscrita no CNPJ sob o nº 26.994.558/0001-23, representado pela ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU, com endereço no Edifício Sede I, Setor das Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, CEP 70.070-030; da (ii) **EMPRESA DE PESQUISA**

Telefone (85) 4009-6300
www.sfipec.org.br

Av. Barão de Studart, 1980
Aldeota, Fortaleza/CE,
CEP: 60120-024

FIEC
Federação das
Indústrias do
Estado do Ceará

SESI
Serviço Social
da Indústria

SENAI
Serviço Nacional
de Aprendizagem Industrial

IEL
Instituto
Euvaldo Lodi



ENERGÉTICA - EPE, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 06.977.747/0001-80, sediada à Esplanada dos Ministérios, no edifício sede do Ministério de Minas e Energia, Bloco U, 7º andar, sala 744, Brasília – DF, CEP 70.065-900; da (iii) **AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 02.270.669/0001-29, sediada ao SGAN, quadra 603 , módulos I e J, Asa Norte, Brasília-DF, CEP 70830-119; e do (iv) **OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 02.831.210/0001-57, sediado ao Setor de Indústrias e Abastecimento Sul, Área de Serviços Públicos, Lote A, Brasília-DF, CEP 71215- 000.

I - DAS PRELIMINARES

I.1 - DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DA RELEVANCIA COLETIVA DA CONTROVERSIA

A presente demanda revela-se plenamente adequada à via da Ação Civil Pública, nos termos da Constituição Federal, da Lei nº 7.347/1985 e do Código de Defesa do Consumidor, por envolver controvérsia de inequívoca relevância econômica, regulatória, concorrencial e institucional, cujos efeitos ultrapassam interesses empresariais individualizados e alcançam diretamente consumidores de energia elétrica, agentes econômicos, o setor produtivo nacional e a própria estabilidade do ambiente regulatório do setor elétrico brasileiro.

A matéria objeto da presente ação possui evidente natureza transindividual, na medida em que os resultados do Leilão de Reserva de Capacidade – LRCAP 2026 possuem potencial para produzir efeitos estruturais sobre a formação tarifária do setor elétrico, os custos sistêmicos de energia suportados pela indústria nacional e a competitividade da economia brasileira pelos próximos (15) quinze anos.

Embora a contratação de reserva de capacidade constitua instrumento legítimo de política energética voltado à preservação da segurança e confiabilidade do Sistema Interligado Nacional – SIN, as circunstâncias que antecederam a realização do certame revelam indícios relevantes de inconsistências metodológicas, alterações substanciais de premissas regulatórias e possível comprometimento da competitividade e da racionalidade econômica do leilão.

As modificações promovidas às vésperas das sessões públicas — especialmente a elevação expressiva dos preços-teto, a alteração de parâmetros econômicos e operacionais



e a redefinição de critérios estruturais do certame — suscitam questionamentos juridicamente relevantes quanto à observância dos princípios da motivação adequada, da transparência regulatória, da proporcionalidade, da modicidade tarifária, da eficiência administrativa, do planejamento setorial e da segurança jurídica.

As preocupações relacionadas ao LRCAP 2026 extrapolam o campo estritamente regulatório e alcançam diretamente toda a cadeia produtiva nacional. Estimativas técnicas divulgadas por agentes setoriais apontam que os custos globais associados à contratação poderão superar a ordem de R\$ 500 bilhões ao longo da vigência contratual, com potencial incremento decorrente do futuro despacho operacional das usinas termelétricas contratadas.

Os impactos tarifários prospectivos indicam, ainda, potencial elevação relevante das tarifas de energia elétrica aplicáveis aos consumidores em geral, com efeitos particularmente sensíveis sobre o setor industrial, cuja estrutura de custos apresenta elevada dependência do insumo energético, circunstância apta a produzir repercussões econômicas sistêmicas sobre competitividade, investimentos, produção e geração de empregos.

Também suscitam preocupação técnica aspectos relacionados: (i) ao volume de potência contratado em patamar significativamente superior às projeções de necessidade indicadas por parcela relevante dos agentes setoriais; (ii) à reduzida competitividade observada durante as sessões públicas; (iii) aos baixos percentuais de deságio verificados; e (iv) à contratação de empreendimentos termelétricos fósseis com horizonte contratual de até quinze anos, apesar do caráter emergencial originalmente atribuído ao mecanismo de contratação.

Adicionalmente, verifica-se a necessidade de avaliação mais aprofundada acerca da efetiva consideração de alternativas tecnológicas potencialmente mais eficientes, competitivas, flexíveis e sustentáveis, a exemplo de sistemas de armazenamento por baterias (Battery Energy Storage Systems – BESS), mecanismos de resposta da demanda, hidrelétricas com capacidade de regularização e outras soluções de flexibilidade energética já amplamente discutidas em mercados internacionais.

Trata-se, portanto, da proteção de direitos **transindividuais** e na preservação de princípios constitucionais que regem o setor elétrico e a administração pública, nos quais destacamos:



- **Modicidade Tarifária:** Este é apontado como um dos pilares centrais do interesse público no setor elétrico. A manutenção dos resultados dos leilões (LRCAP 2026) pode gerar um ônus financeiro à coletividade estimado de **R\$ 810 bilhões** ao longo do período de quinze anos, impactando diretamente as contas de luz de todos os consumidores brasileiros.
- **Ordem Econômica e Livre Concorrência:** A defesa da coletividade inclui a repressão ao abuso do poder econômico e a garantia de um ambiente competitivo. Desta forma, a definição do certame favoreceu a concentração de mercado e restringiu a competição, o que configura infração à ordem econômica por prejudicar a livre formação de preços.
- **Segurança Energética:** A contratação de reserva de capacidade é um instrumento legítimo para garantir a confiabilidade do sistema elétrico nacional, o que é essencial para o funcionamento da sociedade e da economia. No entanto, argumenta-se que essa segurança deve ser buscada de forma eficiente e não através de sobrecontratações onerosas.
- **Proteção do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:** O interesse coletivo abrange o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. As fontes questionam a priorização de fontes termelétricas fósseis (poluentes) em detrimento de tecnologias mais limpas e modernas, como baterias (BESS), o que afrontaria compromissos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil.
- **Eficiência e Moralidade Administrativa:** A atuação dos órgãos públicos deve obedecer aos princípios da legalidade, publicidade, eficiência e motivação. A falta de transparência nas memórias de cálculo e a majoração abrupta dos preços-teto sem fundamentação técnica robusta são vistas como violações ao interesse da coletividade e indícios de "captura regulatória".
- **Direitos dos Consumidores:** O impacto financeiro bilionário é descrito como um dano direto ao consumidor, que financiaria a ineficiência competitiva do certame por meio de encargos tarifários por mais de uma década



Nesse contexto, a controvérsia submetida ao Poder Judiciário não se restringe à discussão abstrata acerca da formulação de política pública setorial, mas envolve o controle jurisdicional da conformidade jurídica, técnica e regulatória dos atos administrativos impugnados, especialmente sob a ótica dos deveres de motivação, transparência, racionalidade regulatória, eficiência econômica, livre concorrência e proteção da modicidade tarifária.

A Constituição Federal expressamente consagra a tutela coletiva como instrumento legítimo de proteção da ordem econômica, da livre concorrência e dos interesses sociais e coletivos, conforme se extrai dos arts. 5º, XXXII; 127; 129, III; 170 e 173, §4º, da Constituição da República.

No plano infraconstitucional, o art. 1º da Lei nº 7.347/1985 admite expressamente o manejo da Ação Civil Pública para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos relacionados à ordem econômica, à livre concorrência e aos consumidores.

Da mesma forma, o art. 81, parágrafo único, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor prevê a tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos decorrentes de origem comum, hipótese plenamente configurada no presente caso, diante dos impactos uniformes e sistêmicos potencialmente produzidos pelos atos administrativos e regulatórios impugnados.

A utilização da tutela coletiva, ademais, prestigia os princípios da eficiência jurisdicional, da economia processual, da segurança jurídica e da isonomia, evitando a multiplicação de demandas individuais relacionadas à mesma controvérsia regulatória e permitindo solução uniforme para questão de inequívoca repercussão nacional.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido da ampla admissibilidade da Ação Civil Pública para tutela de interesses individuais homogêneos dotados de relevância econômica e social, inclusive em matérias relacionadas à ordem econômica e aos consumidores:

“As associações instituídas na forma do art. 82, IV, do CDC estão legitimadas para propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, não necessitando para tanto de autorização dos associados.”



(STJ, REsp 1.325.857/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 01/02/2022).

Assim, considerando a inequívoca relevância coletiva da controvérsia, os potenciais impactos sistêmicos dos atos impugnados e a necessidade de tutela jurisdicional uniforme e eficaz, mostra-se plenamente cabível o ajuizamento da presente Ação Civil Pública.

Cumpre destacar, ainda, que a presente ação foi proposta dentro do prazo prescricional aplicável às ações coletivas. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça reconhece a incidência do prazo quinquenal às ações civis públicas, adotando, por analogia, a regra prevista no art. 21 da Lei nº 4.717/1965.

Na hipótese em exame, os atos administrativos e regulatórios objeto de impugnação foram editados e produziram seus efeitos no decorrer do exercício de 2026, circunstância que evidencia a absoluta tempestividade da presente demanda, ajuizada muito antes do decurso do prazo prescricional reconhecido pela jurisprudência pátria.

Diante desse contexto, considerando a natureza coletiva e transindividual dos interesses envolvidos, bem como a amplitude nacional dos potenciais impactos econômicos, tarifários e concorrenciais decorrentes dos LRCAPs 2026, revela-se plenamente adequada a utilização da presente Ação Civil Pública como instrumento processual voltado à prevenção, controle e repressão das ilegalidades apontadas nesta demanda.

I.2 – DA LEGITIMIDADE DA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS E DO SINDENERGIA

A **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO CEARÁ – FIEC** é formada pelos sindicatos representativos das categorias econômicas da indústria, é legitimada para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, por força do seu Estatuto (doc. Anexo), em seus arts. 3º e 4º:

Art. 3º [...]

I- Representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria cearense, contribuindo direta ou indiretamente, para fomentar a expansão e a competitividade do setor industrial e o desenvolvimento econômico e social do Estado do Ceará.[...]

- Interpor medidas judiciais de natureza coletiva na defesa do interesse de seus filiados.

Art. 4º (...)



I- Coordenar, representar e defender os interesses da indústria cearense perante todas as instâncias, públicas e privadas.

No que se refere ao **SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE ENERGIA E DE SERVIÇOS DO SETOR ELÉTRICO DO ESTADO DO CEARÁ – SINDENERGIA** destaca-se que a entidade é constituído para fins de estudo, coordenação, assistência, proteção e representação legal da categoria econômica abrangida pelas empresas dedicadas às atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, eólica, fotovoltaica, termoelétrica, gás natural; construção, montagem instalação e manutenção de estações, redes, sistemas de geração e equipamentos de distribuição de energia elétrica, iluminação e sinalização em vias públicas e de serviços do setor elétrico (instalação e manutenção elétrica)

É, portanto, legitimado para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, por força do artigo 5º, inciso XXI c/c o artigo 8º, III, ambos da Constituição Federal de 1988, sem olvidar da existência de autorização expressa concedida através do seu Estatuto (doc. Anexo), nos termos do artigo 2º, I:

Art. 2º. São objetivos do SINDENERGIA:

I- Representar, defender e coordenar os interesses gerais da categoria econômica representada ou os individuais dos seus associados, perante as autoridades administrativas e judiciárias, utilizando-se de todos os procedimentos legais ao seu dispor, podendo designar procurador para promover ações ou defender o SINDENERGIA em qualquer instância ou tribunal.

Ademais, não se trata aqui de mera defesa do interesse pessoal do grupo, tampouco da mera soma ou justaposição de seus integrantes, mas de um interesse pertinente a determinada categoria, a fim de que, mediante esse meio de tutela, uma só decisão possa atingir um universo maior de interessados.

No presente caso, a pertinência temática revela-se inequívoca, na medida em que a controvérsia discutida nesta demanda possui potencial impacto direto sobre os custos energéticos suportados pelo setor industrial, a competitividade da indústria cearense e nacional, a previsibilidade regulatória do setor elétrico e a própria dinâmica concorrencial da economia brasileira.

Os atos administrativos e regulatórios impugnados possuem aptidão para repercutir diretamente sobre a estrutura tarifária da energia elétrica, insumo essencial à atividade industrial, circunstância que evidencia a relação direta entre os objetivos institucionais da entidade autora e os interesses coletivos ora tutelados.



Além disso, a presente demanda coletiva insere-se no âmbito da substituição processual extraordinária conferida às entidades associativas e sindicais pelo microsistema de tutela coletiva, especialmente pela Lei nº 7.347/1985 e pelo Código de Defesa do Consumidor, sendo desnecessária autorização individual ou relação nominal dos filiados para o ajuizamento da presente ação.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que as associações civis legitimadas por força dos dispositivos supramencionados **possuem legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas em regime de substituição processual**¹, sendo desnecessária autorização individual ou assemblear dos associados.

A legitimidade ativa da FIEC e do SINDENERGIA mostra-se ainda mais evidente diante da dimensão coletiva, econômica e concorrencial da controvérsia, considerando que os potenciais efeitos decorrentes do LRCAP 2026 transcendem interesses empresariais isolados, alcançando toda a cadeia produtiva industrial, consumidores de energia elétrica e a própria ordem econômica nacional.

Assim, demonstradas a representatividade institucional das entidades autoras, a pertinência temática entre suas finalidades estatutárias e o objeto da presente demanda, bem como a natureza coletiva dos interesses tutelados, resta plenamente caracterizada a

¹ RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL COLETIVO. **LEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES**. ATUAÇÃO COMO REPRESENTANTE E SUBSTITUTA PROCESSUAL. RE n. 573.232/SC. AÇÃO COLETIVA ORDINÁRIA. REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO NOMINAL. TARIFA POR LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA. POSSIBILIDADE DA COBRANÇA ATÉ 10/12/2007, COM INFORMAÇÃO EXPRESSA. VERIFICAÇÃO EM LIQUIDAÇÃO. 1. No processo civil, em regra, a parte legítima para a propositura da ação é o titular do direito material, objeto da lide. Excepcionalmente, o ordenamento jurídico confere legitimidade a sujeito diferente (legitimação extraordinária), que defenderá em nome próprio interesse de outrem, na forma de substituição ou representação processual. 2. Há substituição processual quando alguém é legitimado a pleitear em juízo, em nome próprio, defendendo interesse alheio, de que o seu seja dependente. Não se confunde, pois, a substituição processual com a representação, uma vez que nesta o representante age em nome do representado e na substituição, ainda que defenda interesse alheio, não tem sua conduta vinculada, necessariamente, ao titular do interesse, ele atua no processo com independência. **3. A atuação das associações em processos coletivos pode ser de duas maneiras: na ação coletiva ordinária, como representante processual, com base no art. 5º, XXI, da CF/1988; e na ação civil pública, como substituta processual, nos termos do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública. Como representante, o ente atua em nome e no interesse dos associados, de modo que há necessidade de apresentar autorização prévia para essa atuação, ficando os efeitos da sentença circunscritos aos representados. Na substituição processual, há defesa dos interesses comuns do grupo de substituídos, não havendo, portanto, necessidade de autorização expressa e pontual dos seus membros para a sua atuação em juízo.** 4. (...) 7. Na presente demanda, a atuação da entidade autora deu-se, de forma inequívoca, no campo da substituição processual, sendo desnecessária a apresentação nominal do rol de seus filiados para ajuizamento da ação. 8. Nesses termos, tem-se que as associações instituídas na forma do art. 82, IV, do CDC estão legitimadas para propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, não necessitando para tanto de autorização dos associados. Por se tratar do regime de substituição processual, a autorização para a defesa do interesse coletivo em sentido amplo é estabelecida na definição dos objetivos institucionais, no próprio ato de criação da associação, não sendo necessária nova autorização ou deliberação assemblear. (...) (STJ - REsp: 1325857 RS 2011/0236589-7, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 30/11/2021, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/02/2022).



legitimidade ativa da FIEC e do SINDENERGIA para o ajuizamento da presente Ação Civil Pública.

II. DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E REGULATÓRIOS IMPUGNADOS

Os atos administrativos e regulatórios praticados no âmbito do Leilão de Reserva de Capacidade – LRCAP 2026, embora dotados de elevado conteúdo técnico e inseridos no exercício da atividade regulatória estatal, não se encontram imunes ao controle jurisdicional de legalidade, especialmente quando presentes indícios de violação aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública e a atuação das agências reguladoras.

A Constituição Federal, ao consagrar o **Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição** no art. 5º, inciso XXXV, assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, inclusive nos casos envolvendo atos administrativos de natureza técnica ou regulatória.

Nesse contexto, é firme o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que a discricionariedade administrativa — inclusive a discricionariedade técnica — não se confunde com atuação arbitrária ou imune ao controle judicial. Embora caiba à Administração Pública formular políticas públicas e exercer escolhas regulatórias setoriais, tais decisões permanecem subordinadas aos limites impostos pela Constituição, pela legislação de regência e pelos princípios da juridicidade administrativa.

A presente demanda não pretende substituir o mérito técnico-administrativo das escolhas energéticas formuladas pela UNIÃO, pela ANEEL, pela EPE ou pelo ONS, tampouco impor modelo específico de expansão da matriz elétrica nacional. O objeto da presente Ação Civil Pública restringe-se à verificação da conformidade jurídica, procedimental, regulatória e concorrencial dos atos administrativos praticados no âmbito do LRCAP 2026, especialmente quanto à observância dos deveres de motivação adequada, transparência, proporcionalidade, eficiência, modicidade tarifária, segurança jurídica e livre concorrência.

Com efeito, o art. 37 da Constituição Federal estabelece que toda atuação administrativa deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,



publicidade e eficiência, os quais vinculam integralmente a atividade regulatória exercida pelos entes responsáveis pela condução do setor elétrico nacional.

No mesmo sentido, a Lei nº 9.784/1999 determina, em seus arts. 2º e 50, que os atos administrativos devem observar critérios de razoabilidade, proporcionalidade, motivação e interesse público, exigindo-se indicação clara dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam as decisões administrativas adotadas.

A Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) igualmente reforça a necessidade de racionalidade regulatória, transparência decisória e adequada fundamentação técnica, estabelecendo que atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos devem ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR, com avaliação das consequências práticas, econômicas e concorrenciais das medidas adotadas.

No caso concreto, há elementos técnicos e documentais que indicam possíveis inconsistências relevantes na modelagem e condução do LRCAP 2026, dentre as quais se destacam: (i) a expressiva elevação dos preços-teto em momento imediatamente anterior à realização do certame; (ii) a adoção de premissas metodológicas controvertidas para definição da necessidade de contratação de potência; (iii) a possível fragmentação artificial da competição; (iv) a reduzida competitividade observada nas sessões públicas; (v) a concentração relevante dos resultados em determinados grupos econômicos; e (vi) a insuficiente consideração de alternativas tecnológicas potencialmente mais eficientes, competitivas e menos onerosas ao sistema elétrico nacional.

Tais circunstâncias, em tese, possuem aptidão para repercutir diretamente sobre a modicidade tarifária, a eficiência econômica do setor elétrico, a livre concorrência, os custos suportados pelos consumidores de energia e a competitividade da indústria nacional, transcendendo interesses empresariais individualizados e alcançando interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de inequívoca relevância social e econômica.

A jurisprudência dos tribunais superiores é pacífica no sentido de admitir o controle judicial de atos administrativos e regulatórios quando constatados indícios de desvio de finalidade, ausência de motivação adequada, desproporcionalidade, afronta à concorrência ou violação aos princípios da Administração Pública.



Dessa forma, diante da magnitude econômica do LRCAP 2026, da longa duração dos contratos celebrados, dos potenciais impactos tarifários bilionários e da relevância sistêmica do setor elétrico para a economia nacional, mostra-se legítima e necessária a atuação do Poder Judiciário para assegurar que a política pública setorial seja implementada em conformidade com os parâmetros constitucionais, legais e regulatórios que vinculam a atuação da Administração Pública.

III. DOS FATOS E DO CONTEXTO REGULATÓRIO DO LEILÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE NA FORMA DE POTÊNCIA 2026

A presente demanda decorre das relevantes controvérsias jurídicas, regulatórias, econômicas e concorrenciais relacionadas ao Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência – LRCAP 2026, promovido pela UNIÃO FEDERAL, com participação da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL, da EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE e do OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS, destinado à contratação de potência adicional para atendimento das necessidades futuras do Sistema Interligado Nacional – SIN.

Os Leilões de Reserva de Capacidade na forma de Potência (“LRCAPs”) foram instituídos no âmbito do setor elétrico brasileiro pelo Decreto nº 10.707/2021 como instrumento voltado à preservação da segurança energética do Sistema Interligado Nacional (“SIN”), mediante a contratação de disponibilidade de potência destinada ao atendimento de situações críticas de operação do sistema elétrico nacional.

Diferentemente dos leilões ordinários destinados à contratação contínua de energia elétrica para atendimento regular da carga, os LRCAPs possuem natureza eminentemente estratégica. Sua finalidade consiste em assegurar a existência de capacidade adicional de geração apta a ser acionada pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (“ONS”) em cenários de escassez hídrica, elevação excepcional da demanda ou quaisquer circunstâncias que possam comprometer a estabilidade e a confiabilidade do SIN.

A lógica regulatória subjacente aos certames decorre, especialmente, da crescente participação de fontes renováveis intermitentes — notadamente eólica e solar — cuja variabilidade operacional exige a manutenção de recursos despacháveis capazes de garantir o equilíbrio instantâneo entre geração e consumo de energia elétrica. Nesse contexto, os LRCAPs passaram a desempenhar função complementar de adequabilidade e flexibilidade



do sistema, mediante a contratação de usinas aptas a permanecerem disponíveis para despacho sempre que necessário.

A sistemática dos certames parte da premissa de que determinados empreendimentos de geração permanecerão operacionalmente disponíveis ao ONS, percebendo, em contrapartida, remuneração pela disponibilidade da potência contratada, independentemente do efetivo despacho contínuo da energia gerada. Trata-se, portanto, de modelo contratual orientado à garantia de confiabilidade do sistema elétrico nacional e à preservação da segurança operativa do SIN.

No plano regulatório, os certames são estruturados a partir de diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia ("MME"), cabendo ao Poder Concedente definir os produtos objeto de contratação, os tipos de empreendimentos habilitados à participação e os respectivos horizontes de suprimento. O montante de potência a ser contratado é definido com base em estudos técnicos elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética ("EPE") e pelo ONS, observadas as diretrizes de garantia de suprimento fixadas pelo Conselho Nacional de Política Energética ("CNPE").

A contratação da potência é formalizada mediante os denominados Contratos de Potência de Reserva de Capacidade ("CRCAPs"), celebrados entre os agentes vendedores e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica ("CCEE"), esta na qualidade de representante dos agentes consumidores. Os contratos são estruturados na modalidade de entrega de disponibilidade de potência, medida em megawatts ("MW"), podendo alcançar prazos de vigência de até quinze anos.

A remuneração prevista nos CRCAPs possui natureza de Receita Fixa anual destinada a assegurar que as usinas contratadas permaneçam permanentemente aptas ao despacho pelo ONS. Nessa sistemática, a receita contratual contempla não apenas a remuneração dos investimentos realizados, mas também custos relacionados à conexão elétrica, encargos setoriais, seguros, garantias, operação e manutenção, logística de combustível e demais despesas necessárias à preservação da disponibilidade operativa da potência contratada.

O primeiro Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência foi realizado em 21 de dezembro de 2021, nos termos da Portaria Normativa nº 20/GM/MME, de 16 de agosto de 2021, ocasião em que foram contratados aproximadamente 4,6 GW de potência,



predominantemente provenientes de usinas termelétricas movidas a gás natural e bagaço de cana-de-açúcar.

Na sequência, entre os anos de 2023 e 2025, foram desenvolvidos estudos técnicos, consultas públicas e sucessivas alterações regulatórias destinadas à estruturação de novo certame de reserva de capacidade. O segundo LRCAP, inicialmente previsto para ocorrer em 2025, acabou sendo cancelado mediante revogação das Portarias Normativas nº 96/2024, nº 97/2025, nº 100/2025 e nº 103/2025, em razão da necessidade de reformulação da modelagem regulatória, especialmente diante da intensa judicialização promovida por agentes termelétricos quanto às regras relacionadas ao Custo Variável Unitário (“CVU”) e ao denominado fator “a”.

Conforme consignado na Nota Técnica nº 85/2025/DPOG/SNTEP e na Portaria MME nº 106/2025, a decisão ministerial de cancelamento foi fundamentada na necessidade de preservação da segurança jurídica, da estabilidade institucional e da integridade concorrencial dos certames, optando o MME pela retomada do processo regulatório mediante nova consulta pública e revisão da sistemática anteriormente adotada.

Posteriormente, foram estruturados os certames objeto da presente demanda: o 2º Leilão de Reserva de Capacidade (“2º LRCAP”), realizado em 18 de março de 2026, voltado à contratação de potência proveniente de usinas hidrelétricas (“UHEs”) e usinas termelétricas (“UTEs”) movidas a gás natural e carvão mineral; e o 3º Leilão de Reserva de Capacidade (“3º LRCAP”), realizado em 20 de março de 2026, destinado à contratação de potência proveniente de usinas termelétricas movidas a óleo diesel, óleo combustível e biodiesel.

Os certames foram disciplinados, respectivamente, pelas Portarias Normativas MME nº 118/2025 e nº 119/2025, bem como pelos Editais publicados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”).

No âmbito do 2º LRCAP, foram previstos produtos destinados à contratação de potência proveniente de usinas termelétricas existentes e novas movidas a gás natural e carvão mineral, além de produtos específicos destinados às usinas hidrelétricas, contemplando diferentes horizontes de suprimento entre os anos de 2026 e 2031.



Já o 3º LRCAP contemplou produtos destinados à contratação de potência proveniente de usinas termelétricas existentes movidas a óleo combustível, óleo diesel e biodiesel, igualmente distribuídos conforme distintos horizontes de suprimento.

O processo regulatório teve início formal em 23 de outubro de 2025, com a publicação das diretrizes dos certames e a abertura do período de cadastramento e habilitação dos agentes interessados, cujo prazo se estendeu até 14 de novembro de 2025.

Nos termos das Portarias Normativas MME nº 118/2025 e nº 119/2025, coube à ANEEL a elaboração dos Editais e respectivos anexos, bem como a operacionalização dos leilões. Assim, durante a 3ª Reunião Pública Ordinária realizada em 10 de fevereiro de 2026, a Diretoria Colegiada da Agência deliberou pela aprovação dos Editais do Leilão nº 2/2026-ANEEL e do Leilão nº 3/2026-ANEEL.

Os preços-teto dos produtos licitados foram posteriormente encaminhados pelo MME à ANEEL por meio do Ofício nº 29/2026/SE-MME, passando a integrar os Editais aprovados pela Agência Reguladora.

Todavia, após a divulgação dos preços-teto, o MME informou, por intermédio do Ofício nº 32/2026/SE-MME, ter recebido manifestações de agentes setoriais requerendo sua revisão, especialmente em relação aos produtos termelétricos do 2º LRCAP. Na oportunidade, o Ministério consignou que sua equipe técnica, com apoio da EPE, promoveria a reavaliação dos parâmetros econômicos adotados, caso constatada a pertinência das manifestações apresentadas.

O próprio MME reconheceu, no referido Ofício, que eventual alteração dos preços-teto demandaria nova deliberação da ANEEL acerca dos Editais já aprovados, com consequente republicação oficial, ressaltando, ainda, a necessidade de preservação do cronograma originalmente previsto para realização das sessões públicas dos certames.

Posteriormente, em 13 de fevereiro de 2026, durante a 2ª Reunião Pública Extraordinária, a Diretoria Colegiada da ANEEL deliberou pela alteração dos Editais dos LRCAPs, promovendo a substituição dos preços-teto inicialmente divulgados pelos novos valores encaminhados pelo MME.



Após a realização das sessões públicas, a CCEE divulgou os resultados oficiais dos certames, contendo os quantitativos contratados, os agentes vencedores, os preços negociados e os respectivos deságios apurados em cada produto licitado.

O resultado do 2º LRCAP indicou a contratação aproximada de 18,97 GW de potência, com investimentos estimados em dezenas de bilhões de reais e deságio médio de 5,52%. O 3º LRCAP, por sua vez, resultou na contratação de aproximadamente 0,5 GW de potência adicional, registrando deságio médio de 50%.

Paralelamente à realização dos certames, foram instaurados procedimentos de fiscalização e acompanhamento perante o Tribunal de Contas da União (“TCU”), incluindo os processos nº 004.937/2026-0, nº 006.423/2026-4 e nº 008.289/2025-5, destinados à análise de aspectos relacionados à definição dos preços-teto, à competitividade dos leilões, à modelagem regulatória adotada e aos impactos econômicos decorrentes das contratações realizadas.

Além disso, os LRCAPs de 2026 passaram a ser objeto de questionamentos em múltiplas esferas institucionais. No âmbito do Poder Legislativo, foi apresentado Projeto de Decreto Legislativo (“PDL”) visando à sustação dos atos normativos relacionados aos certames, sobretudo em razão dos potenciais impactos tarifários e das alterações promovidas na estrutura econômica dos leilões.

Também foram protocoladas representações perante o Ministério Público Federal (“MPF”), inclusive por entidades representativas do setor elétrico, questionando aspectos relacionados à competitividade, à modelagem regulatória e aos impactos econômicos dos certames.

Após a realização dos leilões, a União passou a promover tratativas com agentes vencedores do 2º LRCAP visando à antecipação da entrada em operação de determinados empreendimentos termelétricos originalmente contratados para produtos com início de suprimento previsto para os anos de 2027 e 2028, sob justificativas relacionadas à segurança operativa do SIN e ao atendimento da demanda energética nacional.

Conforme divulgado, os agentes interessados deveriam manifestar eventual concordância até 15 de maio de 2026, permanecendo a medida condicionada à avaliação técnica do ONS e da EPE, à apreciação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico



("CMSE") e à posterior deliberação governamental. Paralelamente, o TCU deverá apreciar os desdobramentos relacionados aos certames antes da homologação inicial dos contratos, prevista para 21 de maio de 2026.

É nesse contexto regulatório, institucional e econômico que se insere a presente controvérsia judicial, especialmente no que se refere aos critérios adotados nos LRCAPs de 2026 e à sua compatibilidade com a Constituição Federal, a legislação setorial e os próprios instrumentos convocatórios dos certames.

IV – DO DIREITO

IV. 1 DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO

A definição do montante de potência a ser contratado nos Leilões de Reserva de Capacidade constitui elemento nuclear da modelagem regulatória dos certames, na medida em que delimita o próprio objeto da contratação pública setorial e condiciona diretamente os impactos econômicos suportados pelos consumidores de energia elétrica.

No âmbito do setor elétrico, a aferição da necessidade de expansão da capacidade de potência do Sistema Interligado Nacional ("SIN") é estruturada a partir de critérios de adequabilidade definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética ("CNPE"), especialmente por intermédio da Resolução CNPE nº 29/2019, que estabeleceu as métricas LOLP (Loss of Load Probability) e CVaR (Conditional Value at Risk) da Potência Não Suprida ("PNS") como parâmetros de avaliação da segurança de suprimento do sistema.

Posteriormente, a Portaria MME nº 59/2020 regulamentou a aplicação dessas métricas ao prever limites máximos de 5% para os indicadores de risco utilizados na avaliação da adequabilidade da potência do SIN.

Embora a Administração Pública detenha discricionariedade técnica na formulação da política energética nacional, tal prerrogativa não possui natureza absoluta, submetendo-se aos limites impostos pelos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, motivação e modicidade tarifária, previstos no art. 37 da



Constituição Federal, nos arts. 2º e 50º da Lei nº 9.784/1999, bem como nos arts. 20 e 21³ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”).

Em matéria regulatória, especialmente no setor elétrico, a adoção de critérios técnicos complexos não afasta o dever de demonstração objetiva da adequação entre os meios escolhidos pela Administração e as finalidades públicas efetivamente perseguidas, sobretudo quando as decisões adotadas possuem potencial de gerar impactos econômicos bilionários e repercussões tarifárias de longa duração para toda a coletividade consumidora.

No caso dos LRCAPs de 2026, foram contratados aproximadamente 18,97 GW no 2º certame e cerca de 0,5 GW no 3º certame, quantitativos que, em tese, extrapolam a lógica acessória e complementar inerente ao mecanismo de reserva de capacidade originalmente concebido pelo Decreto nº 10.707/2021.

Isso porque os parâmetros metodológicos utilizados pelo ONS e pela EPE basearam-se em modelagem probabilística fortemente dependente de premissas associadas às métricas LOLP e CVaR, especialmente em cenários críticos de atendimento à carga. Na prática, a expansão da necessidade projetada de potência decorreu predominantemente do critério de CVaR mensal, cuja sensibilidade às premissas adotadas amplia significativamente o grau de conservadorismo da modelagem regulatória.

Em termos operacionais, a metodologia admite que o sistema possa apresentar insuficiência de atendimento em parcela reduzida dos cenários simulados, desde que o déficit médio observado nesses cenários permaneça limitado a determinado percentual da demanda máxima instantânea. Ocorre que a utilização combinada de cenários críticos e parâmetros probabilísticos altamente conservadores tende a produzir forte sensibilidade dos resultados às hipóteses adotadas, circunstância apta a conduzir à superestimação da necessidade de contratação de potência.

² Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)

³ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



Nesse contexto, eventual identificação de violações marginais aos critérios de adequabilidade não conduz, automaticamente, à conclusão de que seria necessária contratação estrutural de potência em volume equivalente ao efetivamente realizado nos certames impugnados.

A partir das próprias premissas constantes do Plano da Operação Energética ("PEN 2025"), elaborado pelo ONS, verifica-se que os desafios operacionais identificados para os próximos ciclos de expansão decorrem, sobretudo, da necessidade de flexibilidade sistêmica para atendimento das variações intradiárias da carga líquida e das rampas operativas associadas à elevada penetração de fontes renováveis intermitentes, e não propriamente de insuficiência estrutural permanente de energia firme.

Essa circunstância revela possível descompasso entre a natureza do problema sistêmico identificado e a solução regulatória adotada pela Administração Pública, especialmente diante da contratação de expressivo volume de potência termelétrica por horizontes contratuais de 10 a 15 anos.

Sob essa perspectiva, o mecanismo concebido para assegurar disponibilidade complementar de potência em situações excepcionais de insuficiência do sistema acabou assumindo contornos de contratação estrutural de geração, em aparente desvio da finalidade regulatória originalmente atribuída aos LRCAPs.

Além disso, a modelagem adotada suscita questionamentos relevantes sob a ótica da neutralidade tecnológica e da compatibilidade ambiental da expansão promovida.

Os certames priorizaram, em larga medida, a contratação de fontes termelétricas fósseis — inclusive carvão mineral — em detrimento de alternativas tecnológicas potencialmente mais aderentes às necessidades operacionais efetivamente identificadas, como sistemas de armazenamento em baterias ("BESS"), mecanismos de resposta da demanda, expansão renovável associada a soluções de flexibilidade e outras tecnologias de menor intensidade carbônica.

Tal circunstância tensiona não apenas os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da modicidade tarifária, mas também o dever de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição Federal, além das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional



sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), que impõem a integração da agenda climática às políticas energéticas nacionais.

Embora não se ignore a possibilidade de utilização de usinas termelétricas como instrumentos de segurança de suprimento, especialmente em cenários hidrológicos adversos, o desenho regulatório adotado nos LRCAPs de 2026 permitiu a participação de ativos com reduzida flexibilidade operativa em certame cuja finalidade central seria justamente a contratação de capacidade flexível e rapidamente despachável.

Nesse sentido, a admissão de empreendimentos termelétricos com tempos elevados de acionamento e menores capacidades de resposta às oscilações do sistema pode comprometer a eficiência econômica e operacional da própria modelagem regulatória adotada, gerando custos sistêmicos adicionais sem a correspondente entrega de benefícios proporcionais à confiabilidade do SIN.

A situação mostra-se ainda mais sensível quando se observa que os custos decorrentes dessas contratações serão integralmente socializados entre os consumidores por meio do Encargo de Reserva de Capacidade ("ERCAP"), circunstância que reforça a necessidade de observância rigorosa aos princípios da proporcionalidade, economicidade e modicidade tarifária.

Nos termos da Lei nº 8.987/1995, a modicidade tarifária não constitui mera diretriz programática, mas verdadeiro dever jurídico imposto à Administração Pública e aos agentes reguladores, especialmente em mecanismos centralizados de contratação cujos impactos econômicos recaem diretamente sobre toda a coletividade usuária do serviço público de energia elétrica.

Assim, a contratação de montantes expressivos de potência por longos períodos contratuais exige demonstração técnica robusta acerca da efetiva necessidade sistêmica da medida, da adequação entre os meios regulatórios escolhidos e os objetivos perseguidos, bem como da inexistência de alternativas menos onerosas e mais eficientes para o atendimento da segurança operativa do SIN.

Ocorre que os elementos técnicos disponíveis indicam possível insuficiência de motivação quanto à proporcionalidade entre o déficit probabilístico projetado e o volume efetivamente contratado nos LRCAPs de 2026, especialmente diante da ausência de



demonstração transparente acerca das premissas utilizadas para definição da demanda de potência.

Nessa linha, a modelagem regulatória adotada suscita plausíveis questionamentos quanto à observância dos deveres de motivação qualificada, transparência regulatória, racionalidade econômica e aderência à finalidade pública do mecanismo de reserva de capacidade.

Há, portanto, indícios de que os LRCAPs de 2026 possam ter extrapolado a função regulatória de contratação complementar de potência destinada à garantia da adequabilidade do sistema elétrico, convertendo-se, na prática, em instrumento de expansão estrutural de geração termelétrica em escala incompatível com a lógica excepcional e acessória que justifica juridicamente o mecanismo de reserva de capacidade.

Em consequência, evidencia-se possível afronta aos princípios da eficiência administrativa, da modicidade tarifária, da razoabilidade, da proporcionalidade e da finalidade pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, nos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999 e nos arts. 20 e 21 da LINDB.

IV.2 DAS INCONSISTÊNCIAS NA DEFINIÇÃO E POSTERIOR ALTERAÇÃO DOS PREÇOS-TETO DOS CERTAMES

As Portarias Normativas MME nº 118/2025 e nº 119/2025 estabeleceram as diretrizes econômicas e operacionais aplicáveis aos LRCAPs de 2026, disciplinando, dentre outros aspectos, os critérios relacionados à definição do Custo Variável Unitário (“CVU”) a ser considerado na modelagem dos certames.

Nos termos das referidas Portarias, o CVU máximo admitido deveria observar como referência o maior valor constante do Programa Mensal de Operação (“PMO”) relativo às usinas termelétricas movidas a gás natural, excluídos os empreendimentos sem disponibilidade operativa.

O CVU representa parâmetro econômico central na dinâmica concorrencial dos leilões, uma vez que influencia diretamente a definição dos preços-teto dos produtos licitados e, conseqüentemente, os custos futuros que serão suportados pelos consumidores de energia elétrica.



Ocorre que há relevantes indícios de inconsistências técnicas na composição do CVU utilizado como referência para os LRCAPs de 2026.

Isso porque parcela economicamente associada a custos de natureza fixa teria sido incorporada indevidamente ao cálculo do custo variável das usinas, produzindo distorção relevante na modelagem econômica do certame.

Em tese, componentes relacionados à remuneração de investimentos, disponibilidade operacional e custos permanentes das plantas deveriam ser absorvidos exclusivamente pela Receita Fixa anual prevista nos Contratos de Potência de Reserva de Capacidade ("CRCAPs"), e não incorporados simultaneamente ao CVU.

A inclusão desses elementos no custo variável pode resultar em dupla remuneração econômica do mesmo componente de custo, elevando artificialmente os preços-teto dos produtos licitados e comprometendo a eficiência concorrencial dos certames. A distorção revela-se ainda mais evidente quando comparados os parâmetros econômicos adotados nos LRCAPs de 2026 com aqueles observados no leilão realizado em 2021.

Mesmo considerada a atualização inflacionária do período, verifica-se elevação substancial dos limites econômicos admitidos no certame atual, em patamar significativamente superior à evolução ordinária dos custos setoriais e dos preços internacionais de combustíveis energéticos.

Ademais, as projeções relacionadas aos principais mercados internacionais de gás natural não indicavam, à época, tendência estrutural de elevação compatível com os níveis de CVU efetivamente considerados na modelagem regulatória adotada.

Tal circunstância reforça os indícios de possível descompasso entre os parâmetros econômicos utilizados pela Administração e os fundamentos técnicos que deveriam justificar a fixação dos preços-teto dos produtos negociados.

Também merece destaque a ausência de diferenciação adequada entre tecnologias com estruturas de custos substancialmente distintas, especialmente no que se refere às usinas movidas a carvão mineral.



A adoção de preços-teto uniformes para tecnologias com custos operacionais significativamente diversos pode ter impedido a captura de ganhos concorrenciais e de eficiência econômica em favor dos consumidores, além de favorecer artificialmente determinados empreendimentos.

Não bastassem as inconsistências relacionadas à formação originária dos preços-teto, verifica-se que os parâmetros econômicos inicialmente definidos pelo MME sofreram posterior e substancial revisão poucos dias antes da realização dos certames.

Após o encaminhamento inicial dos preços por meio do Ofício nº 29/2026/SE-MME, o Ministério promoveu significativa majoração dos valores anteriormente fixados, culminando na aprovação de novos preços-teto pela Diretoria Colegiada da ANEEL em Reunião Pública Extraordinária realizada em 13 de fevereiro de 2026.

A alteração promovida resultou em aumentos expressivos dos limites econômicos aplicáveis aos produtos licitados, alcançando percentuais extremamente relevantes. A magnitude da revisão, aliada ao reduzido intervalo temporal entre a definição originária e sua posterior modificação, suscita questionamentos quanto à suficiência do amadurecimento técnico que fundamentou a decisão administrativa.

Além disso, há indícios de que a revisão dos preços-teto tenha sido influenciada por manifestações apresentadas pelos próprios agentes econômicos potencialmente beneficiados pela elevação dos parâmetros econômicos do certame, circunstância que demanda especial cautela sob a ótica dos princípios da impessoalidade, transparência regulatória e supremacia do interesse público.

Nos termos já citados decisões administrativas de elevado impacto econômico e regulatório exigem motivação qualificada, demonstração objetiva das consequências práticas da medida e adequada transparência quanto às premissas técnicas utilizadas pela Administração Pública.

Entretanto, a ausência de adequada divulgação das memórias de cálculo, das premissas econômicas consideradas e dos estudos técnicos que embasaram a revisão dos preços-teto compromete a legitimidade, a racionalidade econômica e a transparência do ato regulatório impugnado.



A questão assume especial relevância porque os custos decorrentes das contratações realizadas nos LRCAPs serão integralmente socializados por meio do Encargo de Reserva de Capacidade ("ERCAP"), com potencial impacto estrutural e prolongado sobre as tarifas de energia elétrica em âmbito nacional.

Desse modo, eventuais inconsistências na definição ou posterior alteração dos preços-teto transcendem discussão meramente técnica ou setorial, alcançando diretamente a tutela dos direitos difusos e coletivos dos consumidores de energia elétrica, diante do risco de imposição de encargos excessivos sem demonstração técnica adequada da necessidade econômica correspondente.

IV.3 DA AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE E DAS POSSÍVEIS AFRONTAS À ORDEM ECONÔMICA

A proteção da concorrência nos setores regulados possui inequívoca dimensão coletiva e consumerista, especialmente no setor elétrico, em que os leilões públicos constituem instrumentos destinados à promoção da eficiência econômica e da modicidade tarifária. Isso porque a competição efetiva permite que a contratação de potência ocorra pelo menor custo possível aos consumidores.

Nesse contexto, a modelagem dos LRCAPs de 2026 suscita relevantes questionamentos quanto à efetiva competitividade dos certames, sobretudo no âmbito do 2º LRCAP, realizado em 18 de março de 2026.

Os resultados divulgados evidenciam significativa concentração da potência contratada em reduzido número de grupos econômicos, associada a deságio médio limitado de aproximadamente 5,52%, circunstância que indica possível fragilidade concorrencial e reduzida pressão competitiva entre os participantes.

Convém destacar o posicionamento do Subprocurador-Geral da República junto ao TCU:

"(...) a concentração dos resultados em poucos grupos econômicos - com destaque para a Eneva, Petrobras e Âmbar Energia - não é um detalhe secundário, mas sim um sinal relevante da fragilidade concorrencial. Quando um volume tão expressivo de potência e receita se concentra em poucos agentes, especialmente em um ambiente em que já se apontavam restrições



estruturais à competição, torna-se difícil sustentar a narrativa de um mercado amplamente contestável e de uma licitação efetivamente aberta e isonômica”.⁴

Em leilões efetivamente competitivos, espera-se que a disputa entre os agentes econômicos produza redução significativa em relação aos preços-teto fixados pela Administração Pública. Todavia, a proximidade entre os preços vencedores e os valores máximos admitidos sugere ambiente concorrencial restrito, comprometendo a função econômica do certame como mecanismo de descoberta eficiente de preços.

A própria Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, ao analisar a Consulta Pública nº 195/2025 do MME, apontou que a segmentação excessiva dos produtos por tecnologia, horizonte de suprimento e características operacionais reduziu o universo de participantes aptos a competir em cada categoria, elevando o risco de competição insuficiente e de contratação em condições economicamente menos vantajosas.

Além disso, a fragmentação do certame em múltiplos produtos distintos, somada às restrições de habilitação e participação simultânea, pode ter reduzido artificialmente a pressão concorrencial, favorecendo elevada concentração de resultados em determinados agentes econômicos.

Tal cenário assume especial relevância diante do fato de que os custos decorrentes dos LRCAPs serão integralmente repassados aos consumidores por meio do Encargo de Reserva de Capacidade (“ERCAP”). Em mercados regulados, a limitação da concorrência reduz incentivos à eficiência econômica e amplia o risco de transferência de custos excessivos à coletividade.

A diferença observada entre os resultados do 2º e do 3º LRCAP reforça essa percepção. Enquanto o certame relacionado às usinas movidas a óleo registrou deságios significativamente mais elevados, o 2º LRCAP apresentou competição substancialmente mais limitada, indicando distintos níveis de pressão concorrencial entre os produtos licitados.

Sob a perspectiva jurídica, os fatos descritos também suscitam discussão à luz da Lei nº 12.529/2011. Nos termos do art. 36 da Lei de Defesa da Concorrência, constituem

⁴ TCU. TC 006.423/2026-4.



infração à ordem econômica os atos capazes de limitar ou prejudicar a livre concorrência, ainda que seus efeitos não se concretizem integralmente, nos seguintes termos:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
 - II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
 - III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
 - IV - exercer de forma abusiva posição dominante.
- [...]

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

- I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;
- b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;
- c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;
- d) **preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;**

Embora não se afirme, neste momento, a existência de conluio ou prática anticoncorrencial específica, os elementos constantes dos certames indicam possível comprometimento da dinâmica concorrencial, especialmente em razão da combinação entre elevação expressiva dos preços-teto, baixa competição efetiva, segmentação excessiva dos produtos e elevada concentração dos resultados.

Além disso, há indícios de que determinados empreendimentos termelétricos poderão auferir remuneração significativamente superior aos padrões ordinários do setor de infraestrutura, inclusive em relação a ativos já amortizados e com reduzida necessidade de



novos investimentos, circunstância que reforça os questionamentos acerca da racionalidade econômica e concorrencial da modelagem adotada.

Dessa forma, a estrutura dos LRCAPs de 2026 suscita relevantes dúvidas quanto à observância dos princípios da livre concorrência, da eficiência econômica, da modicidade tarifária e da proteção da ordem econômica, legitimando o controle jurisdicional da regularidade dos critérios concorrenciais adotados nos certames impugnados.

Conforme exposto ao longo da presente demanda, os LRCAPs de 2026 teriam sido estruturados a partir de sucessivas inconsistências regulatórias e procedimentais, dentre as quais se destacam:

a) Superestimação da Demanda e Falha Metodológica

Alega-se que houve uma **superestimação da demanda de potência contratada**, que ultrapassou os **18 GW**, montante considerado excessivo para as reais necessidades de reserva do sistema. A metodologia utilizada pelo ONS e pela EPE (métricas LOLP e CVaR) é criticada por ser excessivamente conservadora, o que teria desvirtuado a reserva eventual para transformá-la em uma **expansão estrutural maciça e desnecessária**. Relatórios citados classificam os dados apresentados como uma "aberração metodológica" e um "descolamento da realidade física e econômica".

b) Majoração Abrupta e Imotivada dos Preços-Teto

Um dos pontos centrais é a **elevação substancial dos preços-teto**, que sofreram aumentos de até **100% apenas três dias (ou 72 horas) antes do certame**. Argumenta-se que essa revisão ocorreu sem fundamentação técnica robusta, sem transparência nas memórias de cálculo e sem a realização de uma **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Há fortes indícios de **"captura regulatória"**, sugerindo que as mudanças foram motivadas por pedidos dos próprios agentes interessados para garantir lucros acima dos padrões de mercado.

c) Restrição à Competitividade e Concentração de Mercado

As fontes apontam que o desenho do leilão fragmentou a pressão competitiva, resultando em um **deságio médio irrisório** (apenas **5,52%** no 2º LRCAP), o que indica que



o leilão apenas ratificou preços já elevados. Além disso, houve uma **concentração dos lotes** em poucos grupos econômicos e o risco da participação de "**geradoras de papel**" — agentes sem capacidade operacional ou financeira efetiva para executar os projetos. Também é mencionada a criação de barreiras anticompetitivas, como a obrigatoriedade de vinculação a sistemas de gás (STGN) por toda a vigência contratual.

d) Exclusão de Tecnologias Limpas e Modernas (BESS)

Alega-se um **desvio de finalidade** ao priorizar usinas termelétricas fósseis (carvão e óleo diesel), mais caras e poluentes, em detrimento de soluções mais eficientes e sustentáveis, como o armazenamento por **baterias (BESS)**. As fontes sustentam que não houve análise comparativa transparente que justificasse a contratação onerosa de fósseis frente a alternativas limpas, o que afrontaria compromissos climáticos internacionais do Brasil.

e) Impacto Financeiro Bilionário e Dano ao Consumidor

O impacto financeiro é descrito como devastador para a coletividade, com um ônus estimado entre **R 810 bilhões** ao longo de 10 a 15 anos. Esse custo seria repassado integralmente às tarifas, resultando em um aumento projetado de aproximadamente **10% nas contas de luz** de todos os consumidores e de até **20% para a indústria nacional**, prejudicando a competitividade do país.

f) Inobservância de Princípios Administrativos

Os atos são questionados por violarem princípios constitucionais como **legalidade, moralidade, eficiência e modicidade tarifária**. A falta de transparência e a omissão de órgãos como a ANEEL e o MME em fornecer justificativas adequadas para as mudanças de última hora reforçam a alegação de nulidade dos atos administrativos e regulatórios relacionados ao leilão

Destaca-se que já se encontram sob análise do Tribunal de Contas da União ("TCU"), no âmbito dos Processos nº 004.937/2026-0, nº 006.423/2026-4 e nº 008.289/2025-5, instaurados para apuração de possíveis irregularidades relacionadas aos LRCAPs de 2026, especialmente no que se refere à definição dos preços-teto, às condições de competitividade



dos certames, à segmentação dos produtos licitados e aos critérios utilizados para dimensionamento da potência contratada, nos seguintes termos:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 006.423/2026-4

VOTO

(...)

12. Em relação ao exame do pedido de cautelar, **a AudElétrica afirma que está caracterizada sua plausibilidade, diante das fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto, dos possíveis efeitos restritivos decorrentes das exigências editalícias, da baixa competitividade observada e da potencial transferência indevida de custos aos consumidores.** Porém, quanto ao risco da demora, conclui, fundamentadamente, que ele não se encontra ainda configurado.

13. De fato, não obstante a gravidade das questões apontadas, o cronograma oficial prevê a adjudicação e homologação dos lotes apenas para o dia 21 de maio de 2026. Esse prazo permite que este Tribunal aprofunde seus estudos, sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis ou prejuízo ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos.

14. O monitoramento contínuo pela unidade técnica é essencial para esclarecer as incertezas que ainda persistem, além de possibilitar que o Tribunal exerça seu papel de controle com a tempestividade necessária.

15. Assim, concordo integralmente com a proposta da unidade técnica, no sentido de que a representação deve ser conhecida e considerada parcialmente procedente quanto ao mérito.

Neste sentido, convém citar ainda, o Parecer do Ministério Público Federal, nos autos da Ação Civil Pública nº 1048511-21.2026.4.01.3400, em tramitação na 6ª Vara Cível da Sessão Judiciária do Distrito Federal:



Observa-se, portanto, que a inicial e os documentos acostados apontam que os **Leilões de Reserva de Capacidade de Energia de 2026 (LRCAP 2026)** apresentam vícios que afrontam a legalidade, a eficiência e o interesse público, especialmente em razão da **ausência de fundamentação técnica, da falta de justificativa para os preços-teto e do ônus desproporcional imposto ao consumidor final**.

A fragilidade e/ou falta de fundamentação técnica é notória, pois, a modelagem técnica do certame carece de robustez, baseando-se em metodologias probabilísticas (LOLP e CVaR) que, embora aceitas, foram aplicadas de forma excessivamente conservadoras, o que pode resultar em um superdimensionamento da necessidade real de contratação e, por extensão, em maior prejuízo ao consumidor, que arcará com os custos da contratação por anos a fio.

As informações públicas sobre o requisito de potência que o Ministério de Minas e Energia (MME) pretende efetivamente assegurar são escassas, o que **impede uma avaliação transparente da real vantajosidade do leilão**. Além disso, o certame falhou em explicitar atributos fundamentais de confiabilidade, como duração e disponibilidade, o que gerou um direcionamento tecnológico implícito em favor de **termelétricas**, eliminando a competição com soluções mais eficientes e modernas, como o armazenamento por baterias (BESS). Além disso, a majoração dos preços-teto, ocorrida às vésperas do certame, compromete a integridade do processo licitatório e sugere uma possível **“captura regulatória”** em detrimento do interesse público, conforme já apontou a área técnica do TCU.

Ressalte-se que mesmo que outros advogados, porventura, realizem atos no presente feito, em favor dos peticionantes, ou mesmo que estejam indicados na procuração e/ou substabelecimento, restam eleitos, desde já, os patronos acima para receberem toda e qualquer intimação/notificação, com exclusividade, nos termos do Art. 272, §2º, CPC, sob pena de nulidade absoluta.

IV.4 DOS REQUISITOS DA TUTELA DE URGENCIA:

A concessão da tutela provisória de urgência revela-se plenamente cabível no presente caso, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil e do art. 12 da Lei nº 7.347/1985, diante da presença concomitante dos seguintes requisitos: (i) a probabilidade do direito invocado; (ii) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo; e (iii) a reversibilidade da medida, sem risco de prejuízo desproporcional ao interesse público.



A Lei da Ação Civil Pública admite a concessão de medida liminar, inclusive sem prévia manifestação do Poder Público, quando presentes os requisitos legais e houver risco de ineficácia da decisão judicial caso se aguarde o contraditório prévio.

No presente caso, encontram-se presentes os requisitos necessários à concessão da tutela de urgência, conforme passa a ser demonstrado.

(i) **VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES**

Conforme demonstrado ao longo da presente demanda, **existem elementos relevantes que evidenciam a plausibilidade jurídica** das ilegalidades apontadas na condução e modelagem dos LRCAPs 2026, especialmente no que se refere:

- à expressiva e posterior majoração dos preços-teto dos certames;
- à possível insuficiência de motivação técnica dos atos regulatórios;
- aos indícios de restrição à competitividade;
- à concentração econômica observada nos resultados;
- à ausência de adequada transparência regulatória;
- à potencial desproporcionalidade entre a necessidade sistêmica efetivamente identificada e o volume de potência contratado.

Os elementos constantes dos autos indicam, ainda, possível afronta aos princípios da legalidade, motivação, eficiência, proporcionalidade, modicidade tarifária, livre concorrência e transparência administrativa, previstos nos arts. 37 e 170 da Constituição Federal, bem como aos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999, aos arts. 20 e 21 da LINDB e às disposições da Lei nº 13.848/2019.

Ademais, a própria análise já instaurada perante o Tribunal de Contas da União nos Processos nº 004.937/2026-0, nº 006.423/2026-4 e nº 008.289/2025-5 reforça a existência de controvérsia institucional relevante acerca da regularidade dos certames, especialmente quanto à definição dos preços-teto, à competitividade dos leilões e aos critérios de dimensionamento da potência contratada.

Dessa forma, a concessão da tutela provisória de urgência revela-se necessária, adequada e proporcional para resguardar a utilidade do processo, preservar o interesse público e evitar a consolidação de potenciais danos sistêmicos de elevada magnitude econômica, concorrencial e tarifária.

(ii) **DO PERIGO DE DANO**

O perigo de dano igualmente se mostra evidente.



Isso porque os certames encontram-se em estágio avançado de implementação, estando prevista a homologação dos resultados e a formalização dos Contratos de Potência de Reserva de Capacidade ("CRCAPs") para **os dias 21 e 22 de maio de 2026**, circunstância apta a consolidar relações contratuais de longa duração, com efeitos econômicos e regulatórios potencialmente irreversíveis.

A celebração dos contratos decorrentes dos LRCAPs poderá gerar obrigações financeiras bilionárias com horizonte contratual de até quinze anos, cujos custos serão posteriormente socializados entre todos os consumidores de energia elétrica por meio do Encargo de Reserva de Capacidade ("ERCAP").

Nesse contexto, eventual manutenção dos atos impugnados poderá produzir impactos tarifários estruturais e prolongados, com repercussões diretas sobre consumidores residenciais, setor produtivo, competitividade industrial e equilíbrio econômico do setor elétrico nacional.

Além disso, a consolidação contratual dos empreendimentos vencedores tende a dificultar sobremaneira eventual recomposição futura da legalidade administrativa e regulatória, diante da formação de expectativas econômicas, realização de investimentos, celebração de contratos acessórios e possível alegação de segurança jurídica pelos agentes beneficiários.

A urgência da medida mostra-se ainda mais evidente diante da proximidade da homologação definitiva dos certames, circunstância que poderá comprometer a efetividade da tutela jurisdicional caso se aguarde o regular transcurso do contraditório e da instrução processual.

Não se sustenta a tentativa de justificar a imediata consolidação dos certames com fundamento em eventual risco de repetição do cenário energético observado em 2021. Conforme apontado nos estudos técnicos setoriais, a crise verificada naquele período decorreu de circunstâncias excepcionais relacionadas à severa escassez hídrica e à insuficiência momentânea de mecanismos de resposta à demanda, contexto substancialmente distinto do cenário atual do setor elétrico brasileiro.

(iii) **DA REVERSIBILIDADE DA MEDIDA**

A suspensão cautelar da homologação e da formalização dos contratos possui natureza eminentemente preventiva e temporária, destinada apenas a preservar a utilidade



do provimento jurisdicional final e evitar a consolidação de situação potencialmente lesiva ao interesse público, aos consumidores e à ordem econômica.

Por outro lado, a não concessão da tutela poderá resultar na consolidação de obrigações regulatórias e econômicas de elevada complexidade e difícil reversão prática, inclusive com potenciais repercussões tarifárias bilionárias suportadas pela coletividade consumidora ao longo de mais de uma década.

V – DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, considerando os indícios de ilegalidades, inconsistências regulatórias e potenciais violações aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, a ordem econômica e o setor elétrico nacional, requerem as Autoras:

- a) o recebimento da presente Ação Civil Pública, com a regular citação das Rés para, querendo, apresentarem defesa, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;
- b) a CONCESSÃO DA TUTELA DE URGENCIA SEM A OITIVA DAS PARTES, nos termos do art. 12 da Lei nº 7.347/1985 c/c arts 297 e 300 do CPC para determinar a suspensão dos atos de homologação, adjudicação e formalização dos Contratos de Potência de Reserva de Capacidade decorrentes do 2º e do 3º Leilões de Reserva de Capacidade na forma de Potência –2026, previstas para os dias 21 e 22 de maio de 2026, até ulterior deliberação deste Juízo;
- c) subsidiariamente, caso não se entenda cabível a suspensão integral dos certames, a suspensão dos efeitos dos atos administrativos relacionados aos produtos termelétricos cujos preços-teto tenham sido posteriormente majorados ou cuja modelagem regulatória apresente indícios de restrição à competitividade e potencial onerosidade excessiva aos consumidores;
- d) a citação da UNIÃO, da ANEEL, da EPE e do ONS para, querendo, apresentarem contestação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;
- e) a intimação do Ministério Público Federal para intervenção obrigatória no feito, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei nº 7.347/1985;
- f) No mérito, julgue-se totalmente procedente a presente ação civil pública para declarar a nulidade dos atos administrativos, regulatórios e procedimentais relacionados aos LRCAPs 2026 que tenham sido praticados em desconformidade com os princípios da



legalidade, motivação, transparência, modicidade tarifária, eficiência, economicidade, livre concorrência e isonomia competitiva;

g) subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de invalidação integral dos certames, a declaração de nulidade parcial dos atos relacionados:

- à definição dos preços-teto;
- à segmentação dos produtos licitados;
- aos critérios de dimensionamento da potência contratada;
- às restrições concorrenciais eventualmente identificadas na modelagem regulatória adotada;

h) a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente prova documental suplementar, pericial, técnica e testemunhal;

i) a condenação das Rés ao pagamento das custas processuais e demais encargos legais eventualmente cabíveis.

j) Que as **notificações/intimações** alusivas ao presente processo sejam realizadas exclusivamente no nome da advogada **NATALI CAMARÃO DE ALBUQUERQUE NUNES, OAB/CE nº 21.345**, sob pena de nulidade absoluta, nos termos do artigo 272, CPC.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais)

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Fortaleza, 18 de maio de 2026.

**NATALI CAMARÃO DE ALBUQUERQUE
NUNES**
ADVOGADA - OAB/CE nº 21.345

FERNANDA C C DINIZ DE HOLANDA
ADVOGADA – OAB/CE nº 19.321

**THAÍS BONAVIDES BORGES BITAR
BRAGA**
ADVOGADA - OAB/CE nº 23.843

**DEBORA NAPOLEÃO BARREIRA E
SOUZA**
ADVOGADA – OAB/CE Nº 22.836

NATHALIA NOGUEIRA MOURA FERREIRA
ADVOGADA – OAB/CE Nº 25.391

