



Número: **1001431-67.2018.4.01.4200**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível e Criminal da SJRR**

Última distribuição : **05/11/2018**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Fornecimento de Energia Elétrica, Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico, Energia Elétrica**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
TELMARIO MOTA DE OLIVEIRA (AUTOR)		BRUNO LEONARDO CACIANO DE OLIVEIRA (ADVOGADO)	
AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL (RÉU)			
BOA VISTA ENERGIA S/A [ELETROBRAS DISTRIBUICAO RORAIMA] (RÉU)		THIAGO VILARDO LOES MOREIRA (ADVOGADO) DECIO FLAVIO GONCALVES TORRES FREIRE (ADVOGADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
70611087	17/07/2019 16:26	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



Seção Judiciária do Estado de Roraima
2ª Vara Federal Cível e Criminal da SJRR

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1001431-67.2018.4.01.4200

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: TELMARIO MOTA DE OLIVEIRA

Advogado do(a) AUTOR: BRUNO LEONARDO CACIANO DE OLIVEIRA - RR1131

RÉU: AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL, BOA VISTA ENERGIA S/A [ELETROBRAS
DISTRIBUICAO RORAIMA]

Advogados do(a) RÉU: THIAGO VILARDO LOES MOREIRA - DF30365, DECIO FLAVIO GONCALVES TORRES
FREIRE - MG56543

SENTENÇA

Ação popular. Reajuste tarifário. Critérios circunstancialmente fixados pela ANEEL. Revisão judicial. Impossibilidade. Pedido julgado improcedente.

Cuida-se de ação popular ajuizada por TELMÁRIO MOTA DE OLIVEIRA em desfavor da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA-ANEEL e da BOA VISTA ENERGIA S/A objetivando a anulação da Resolução Homologatória n. 2.479/2018 da ANEEL, a qual autorizou o reajuste tarifário para os consumidores de energia elétrica no Estado de Roraima.

Alega, para tanto, que o reajuste (37,03% para os consumidores de alta tensão e 38,90% para os consumidores de baixa tensão) não condiz com a qualidade dos serviços prestados no Estado de Roraima. Ademais, segundo sustenta, eventuais custos com a elevação do preço gasto com a compra de energia já teria sido coberto pelo reajuste tarifário autorizado em 2017 não havendo, pois, razões para nova majoração das tarifas praticadas. Para além, assevera que o preço cobrado pela energia em Roraima é um dos mais expressivos do país, impactando, assim, no PIB do Estado.

O pedido liminar foi indeferido e não houve a interposição de agravo de instrumento.

A BOA VISTA ENERGIA, atualmente RORAIMA ENERGIA, ao contestar o pedido, suscita a inadequação da via eleita. A ANATEL, a seu turno, intimada com a mesma finalidade, alega a ilegitimidade ativa da parte autora e a ausência de interesse de agir. Quanto ao mais, ambas defendem que a medida foi tomada com base em critérios técnicos elencados no contrato de concessão não prorrogado, nas Portarias MME n. 388/16 e n.425/16 e nos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET.

O MPF, instado a se manifestar, ofertou parecer pugnando pela improcedência do pedido.

As partes não manifestaram interesse na produção de provas.

É o relatório.

Fundamento e decido.

A ação popular é importante instrumento colocado à disposição do cidadão para que



se volte contra atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Tais as premissas, pondero que ambas as preliminares suscitadas pelas partes já foram rechaçadas por ocasião do exame do pedido liminar.

Quanto ao tema de fundo, o cerne da questão posta restringe-se à análise da legalidade do reajuste na tarifa de energia elétrica autorizado pela Resolução Homologatória n. 2.336/17.

Entretanto, segundo entendo, a intervenção do Poder Judiciário em temas afetos a direito regulatório deve se limitar estritamente aos aspectos de legalidade, vez que as agências reguladoras são pessoas jurídicas, criadas por lei, para fiscalizar e regular determinados serviços, editando, quando necessário, normas técnicas complementares às de caráter geral.

Para disciplinar o setor de energia elétrica, a Lei n. 9.427/96 instituiu a ANEEL com o escopo de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Na espécie, não foram trazidos aos autos elementos capazes de desconstituir os critérios utilizados pela Agência quando da autorização do aumento tarifário, não bastando a tanto a invocação genérica ao princípio da moralidade ou a um suposto desvio de finalidade. Ora, a ANEEL, agência reguladora que é, é dotada do poder normativo o sugere que “recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas (não as normas básicas da política legislativa) complementares às de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, porquanto as normas introduzem-se no ordenamento jurídico como direito novo (...)” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23ª Ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2010, pág. 518).

Outrossim, o reajuste autorizado pela ANEEL está amparado na estrita legislação que regula a prestação do respectivo serviço, norteado, inclusive, pela necessidade de se zelar pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão o que, ao final, garante a continuidade da prestação dos serviços de iluminação à coletividade em geral.

Em verdade, como bem observou o ilustre representante do MPF, “ (...) ao homologar, por meio da Resolução Homologatória nº 2.479, de 30 de outubro de 2018, o reajuste tarifário anual da empresa Boa Vista Energia S/A, no valor médio de 38,50%, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, após considerar todos os dados constantes do processo nº 48500.004977/2018-99, exerceu o seu poder fiscalizador e regulador sobre as atividades da empresa regulada. Vale ressaltar que a decisão da ANEEL encontra-se fundamentada no disposto na Lei nº 13.299/2016, que trata sobre a concessão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Outrossim, sabe-se que a atuação do Judiciário no tocante ao reajuste tarifário incidente sobre o serviço público de energia elétrica só é devida quando demonstrada ilegalidade”.

Sobre o tema, colho, por oportuno, as seguintes considerações do Ilustre Ministro Luiz Fux quando do exame do RE 867960/SE, as quais reforçam a necessidade de o julgador rege-se, em casos tais, pelo princípio da autocontenção:

“Nesse sentido, a título de reforço argumentativo, destaco que a questão jurídica de fundo suscitada na ação em que originado o presente recurso toca, ao envolver o



mister de **agência reguladora e eventuais possibilidades da revisão judicial de sua atuação**, importante cerne da atual dogmática juspublicista. Cuida-se de definir **os limites da autonomia e dos poderes normativos conferidos às agências reguladoras**, pauta temática que, no Brasil, passou a ganhar relevo na vida política e jurídica com a reforma gerencial por que passou a Administração Pública a partir da década de 90 do século passado. Sua importância é autoevidente: o reconhecimento de autoridade normativa a agências reguladoras independentes põe em xeque concepções mais tradicionais quanto à centralidade da lei formal na disciplina das relações sociais, colocando-se em discussão a própria noção conceitual de legalidade, pedra de toque do Estado de Direito. O debate, porém, não pode ignorar que a comunidade política que temos hoje já não é a mesma da que existia ao tempo da insurgência dos movimentos de ruptura com o Antigo Regime no final do século XVIII. O Estado, como registrou o Min. Joaquim Barbosa em sede doutrinária, sofreu uma verdadeira “metamorfose” marcada pelas “frequentes e profundas alterações, todas elas desencadeadas pela formidável evolução da técnica, pela radical transformação do modo de produção econômica e pela consequente modificação das estruturas sociais”. (BARBOSA, Joaquim. “Agências Reguladoras: A ‘Metamorfose’ do Estado e da Democracia (Uma Reflexão de Direito Constitucional e Comparado)” in BINENBOJM, Gustavo (Org.). *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 21). Com efeito, o modelo oitocentista de Estado, de perfil minimalista no que diz respeito à atuação junto à iniciativa privada, deu lugar a um Estado interventor nas esferas antes hegemônicas da sociedade civil, assumindo o papel de provedor de necessidades fundamentais. Esse novo perfil interventivo passou a exigir cada vez mais conhecimento técnico e especializado dos órgãos estatais, além de respostas mais rápidas do que as propiciadas pelo naturalmente moroso processo legislativo formal. A resposta institucional a essa demanda da sociedade contemporânea veio na forma de agências reguladoras independentes. No Brasil, essas autoridades surgem como autarquias de regime especial, dotadas de autonomia reforçada e concentradoras de funções públicas normalmente distribuídas entre poderes do Estado. Destaca-se, para os fins do presente julgamento, a autonomia e independência, ainda que não absolutas, das agências reguladoras para o exercício de sua competência regulatória e normativa. Essa função é, em boa medida, decorrente das conhecidas “leis-quadro” (lois-cadre) ou standartizadas, que acabam por abrir espaços, mais ou menos amplos, à atividade normativa das agências reguladoras. Isso porque, caracterizadas pela baixa densidade normativa, tais leis permitem “o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade, regular a complexa e dinâmica realidade social subjacente” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 408). Nesse contexto, o tradicional princípio da legalidade não mais se prende ao paradigma liberal clássico, que enxergava na lei formal (i.e., aquela emanada dos órgãos constitucionalmente



investidos de função legiferante, notadamente o Parlamento) o único padrão de regência da vida pública ou privada, capaz de esgotar, em seu relato abstrato, todos os comandos necessários à disciplina social. É o que defende o professor Alexandre Santos de Aragão ao propugnar “por uma superação da separação rígida entre as versões extremas de conformidade legal, sustentando que o mínimo de densidade normativa que as leis devem possuir para atribuir poderes à Administração Pública consiste em habilitações normativas calcadas em princípios e valores”, ao que o autor denota por legalidade principiológica ou legalidade formal axiológica, “no sentido de que as atribuições de poderes pela lei devem, por sucintas que sejam, ser pelo menos conexas com princípios que possibilitem o seu controle; princípios aqui considerados em seu sentido amplo, abrangendo finalidades, políticas públicas, standards etc.” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. “A Concepção Pós-Positivista do Princípio da Legalidade”, In: Revista de Direito Administrativo, v. 236, 2005, p. 12). Vê-se, portanto, que a autoridade normativa das agências reguladoras não implica, per se, uma crise da legalidade (e, a fortiori, do Estado de Direito), mas antes a superação de uma forma oitocentista (e totalizante) de enxergá-la. Com efeito, a necessidade de respostas mais técnicas e completas se alinha à imprescindibilidade de que estas também sejam autônomas, independentes e céleres, traços distintivos fundamentais da atuação reguladoras, na linha do que explicita Marçal Justen Filho: “A atribuição de competência de controle (dominação e fiscalização) à agência deriva do reconhecimento de que o processo decisório nos órgãos integrantes das estruturas tradicionais do Estado é permeado por critérios e influências políticas. Isso não significa algum tipo de manifestação reprovável, eis que é da inerência do processo democrático. Mas pode ser incompatível com os fins visados pela regulação estatal. As decisões acerca da atuação dos sujeitos controlados não podem fazer-se apenas segundo conveniências políticas, mas deve ser presidida também por juízos de competência predominantemente técnicos.” (JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002, p. 364) . Não se ignora, porém, que nem todo exercício das funções típicas das agências reguladoras independentes é infensa ao controle de suas atuações, inclusive judicial, nos casos de extrapolação dos limites delineados ao seu **múnus regulatório**, ou mesmo no caso em que se verifique indevida intromissão de órgão distinto em suas atribuições. Não obstante, deve-se destacar que tal controle deve ser limitado à própria capacidade institucional do Poder Judiciário, em referência à expressão cunhada por Cass Sunstein e Adrian Vermeule (Interpretation and Institutions. U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper, Nº 156, 2002; U Chicago Public Law Research Paper nº 28). Sem prejuízo das peculiaridades de cada controvérsia, veja-se o exemplo de direito comparado dos Estados Unidos, no contexto do qual Erwin Chemerinsky relata que, em mais de sessenta anos desde o julgamento dos casos Panama Oil e Schechter, que assentaram, ainda durante o período do New Deal, as bases teóricas da non-delegation doctrine, a Suprema Corte norte-americana não



declarou inconstitucional nenhuma lei que tenha conferido poderes normativos a agências reguladoras independentes. Todas as delegações, ainda que amplas, foram reputadas válidas. Segundo o festejado professor da Universidade da Califórnia (Irvine), **“isso reflete um entendimento judicial de que delegações abrangentes são necessárias em um mundo complexo, bem como que o Poder Judiciário não está bem preparado para traçar limites claros”**. (Tradução livre do original: “Undoubtedly, this reflects a judicial judgment that broad delegations are necessary in the complex modern world and that the judiciary is ill-equipped to draw meaningful lines” - Constitutional Law: Principles and Policies. Nova Iorque: Wolters Kluwer, 2011, p. 335). **É preciso, pois, cautela do Poder Judiciário ao se pronunciar sobre aspectos relativos a poderes normativos das agências reguladoras, sobre os atos técnicos por estas editados ou mesmo sobre os procedimentos administrativos por elas conduzido.** Quanto ao ponto, Richard Stewart, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Nova Iorque (New York University - NYU), alerta sobre os inconvenientes e obstáculos inerentes à tentativa de tolher, pela via judicial, os espaços de discricionariedade das instâncias administrativas, exigindo um tratamento exaustivo dos diferentes assuntos no plano legislativo: “Enquanto as cortes podem, em alguns casos, limitar amplas delegações legislativas por intermédio de interpretação jurídica, a adoção generalizada da doutrina da não-delegação (nondelegation doctrine) seria claramente pouco sábia. No mundo contemporâneo, previsões legislativas detalhadas de políticas públicas não seriam nem factíveis nem desejáveis, e os juízes não estão bem preparados para distinguir as situações. Em relação a muitas medidas estatais, pode ser impossível especificar o curso particular de ação a ser seguido. Isso é mais óbvio em um novo campo regulatório. A administração é um exercício de experimentação. Se a matéria é política ou economicamente volátil – como a definição de salários ou preços – mudanças constantes nos parâmetros básicos do problema impedem o desenvolvimento de uma política detalhada que possa ser aplicada por qualquer período maior de tempo. (...) Ademais, há sérias limitações institucionais à habilidade do Congresso em detalhar políticas regulatórias. As maiorias legislativas representam tipicamente coalizões de interesse que devem guardar harmonia não apenas entre si, mas também com oponentes. Políticos com frequência preferem não tomar posição firme e clara em assuntos controversos de políticas econômicas ou sociais. A previsão legislativa detalhada exigiria investigação intensa e contínua, decisão, e revisão de complexos e específicos assuntos. Tal tarefa demandaria recursos que o Congresso, na maioria dos casos, não tem capacidade ou interesse em reunir. Um esforço generalizado de legislar em detalhes também exigiria um grau de descentralização que poderia erodir a já fragilizada accountability das decisões congressuais. Essas circunstâncias tendem a justificar amplas delegações de autoridade a agências administrativas. Além disso, para além desses fatores, alguém poderia questionar se o Poder Legislativo é mais provável de produzir decisões responsáveis sobre questões de políticas públicas do que as agências.



Por fim, há sérios problemas em confiar ao Poder Judiciário a missão de aplicar a teoria da não-delegação (nondelegation doctrine). As cortes podem impropriamente insistir em um detalhamento legislativo maior do que a matéria comporte. Porém, como decidirá o juiz acerca do grau de especificação normativa possível, por exemplo, na regulação de salários e preços quando esta é inicialmente implementada? Como ele decidirá se há possibilidade de maior detalhamento legislativo em razão do conhecimento acumulado sobre a matéria? E se a situação política é tal que o processo legislativo seja incapaz de gerar qualquer previsão normativa mais detalhada? Como o juiz diferencia este caso daqueles em que o Poder Legislativo está evitando exercer suas 'próprias' responsabilidades? Tais julgamentos são necessariamente subjetivos, e a doutrina que os enxerga como determinantes da legitimidade da atuação administrativa pode inviabilizar a própria administração, seja pela sua exposição à contínua ameaça de invalidação, seja pelo incentivo à recalcitrância que desperta naqueles que a ela se opõem. Dados esses parâmetros subjetivos, e o caráter controverso de decisões quanto à invalidade de decisões legislativas, tais decisões irão inevitavelmente parecer partidárias, e poderão com frequência sê-lo." (STEWART, Richard. "The Reformation of American Administrative Law" in Harvard Law Review, vol. 88, p. 1695- 1697 - tradução livre do original) Na espécie, consideradas essas duas premissas teóricas principais – (i) a garantia de autonomia das agências reguladoras; e (ii) o reconhecimento da limitação da capacidade institucional do Poder Judiciário –, evidencia-se que a atuação judicial sobre questões de alta complexidade técnica devem se mostrar deferentes à separação dos poderes e à distribuição de competências entre os diversos órgãos democráticos, conforme suas capacidades institucionais. Ao final, preza-se assim pelo princípio da separação e autonomia dos Poderes, que "no início de sua formulação política era visto com uma função de reforço dos poderes, mas adquiriu, ao longo do tempo, outra função igualmente importante, que é a da própria sustentação da democracia, pela limitação que um poder exerce sobre o outro" (ARABI, Abhner Youssif Mota. A tensão institucional entre Judiciário e Legislativo: controle de constitucionalidade, diálogo e a legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Editora Prismas, 2015, p. 48). Assentadas essas premissas, a questão central ora debatida diz respeito ao conceito de pontos de embarque e desembarque, como condição essencial ao reconhecimento do direito ao royalties pelo Município – questão que, desde já se destaca, não revela estatura constitucional direta, mas meramente reflexa ou indireta, a inviabilizar o sucesso da presente pretensão recursal. Em síntese, a partir da definição dos pontos de embarque e desembarque é que se chegará à conclusão da existência ou inexistência de o Município recorrente receber o que postula. Deveras, existindo definições legais e regulamentares específicas sobre o ponto, tecnicamente fundamentadas e validamente emitidas, é descabida a atividade judicial de substituição dos critérios erigidos pelos órgãos competentes dos Poderes Legislativo e Executivo. Dentro dessa perspectiva, a interpretação conjunta dos citados



dispositivos da Lei nº 7.990/1989, do Decreto nº 01/1991 e da Portaria/ANP nº 29/2001 revela que, para fins de pagamento de royalties, são consideradas instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural, as monoboias, os quadros de boias múltiplas, os píeres de atracação, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural. Conforme o próprio recorrente alega em sua petição inicial, “detém o Município, em seus limites geográficos (litoral) diversas plataformas continentais responsáveis pelas atividades de extração e transferência de petróleo e gás natural”. Por ostentar tais plataformas continentais, o autor alega ser detentor do direito ao recebimento dos royalties devidos aos Municípios que contam com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Entretanto, a partir do contexto fático-probatório carreado nos autos – os quais são aqui inalteráveis por incidência da Súmula nº 279/STF –, constata-se que tais plataformas não estão compreendidas no rol de instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural, daí porque não se subsumem ao conceito legal de embarque ou desembarque compreendido no no Decreto nº 01/1991 e na Portaria/ANP nº 29/2001. Com efeito, considerando que os royalties configuram uma compensação financeira paga aos entes públicos em contrapartida à exploração do petróleo, parece indevida, nesta via recursal extraordinária, a tentativa de formulação de interpretação extensiva dos referidos dispositivos, de modo a atingir, com consequências não totalmente previsíveis, outras instalações da cadeia de produção e transporte do petróleo. (RE 867960/SE. 18/12/2017. Min. Luiz Fux- destaquei).

Ou seja, “não compete ao Poder Judiciário “alterar os rumos das políticas públicas, matérias afeitas ao Poder Executivo por força da própria Constituição da República. Ora, definir o valor de um preço administrado por determinado setor implica em conhecer os meandros da composição desses custos” (PROCESSO: 00044619520144058100, AC591528/CE, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, Segunda Turma, JULGAMENTO: 07/02/2017, PUBLICAÇÃO: DJE 17/02/2017 - Página 115)

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, I, do NCPC, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido.

Sem custas e honorários advocatícios, considerada a ausência de má-fé da parte autora, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF.

Sentença **sujeita ao reexame necessário**, na forma do art. 19 da LACP.

Havendo interposição de apelação, intime-se a parte recorrida para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo legal. Caso a parte recorrida também apresente o apelo, intime-se a parte ex adversa para respondê-lo. Cumpridas as diligências acima, remetam-se os autos ao Eg. Tribunal Regional Federal da 1ª Região com as homenagens de estilo.

Publique-se. Intimem-se.

Oportunamente, arquivem-se.

Boa Vista, 17 de julho de 2019.

IGOR ITAPARY PINHEIRO



Juiz Federal

