



Número: **1003545-37.2022.4.01.4200**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

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

Última distribuição : **25/05/2022**

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

Assuntos: **Obrigação de Fazer / Não Fazer, Energia Elétrica**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
ROMERO JUCA FILHO (AUTOR)		EMERSON LUIS DELGADO GOMES (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL (REU)			
RORAIMA ENERGIA S.A (REU)		THIAGO VILARDO LOES MOREIRA registrado(a) civilmente como THIAGO VILARDO LOES MOREIRA (ADVOGADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
11657 02768	24/06/2022 17:27	<a href="#">Sentença Tipo C</a>	Sentença Tipo C



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária de Roraima**  
2ª Vara Federal Cível da SJRR

SENTENÇA TIPO "C"

**PROCESSO:** 1003545-37.2022.4.01.4200

**CLASSE:** AÇÃO POPULAR (66)

**POLO ATIVO:** ROMERO JUCA FILHO

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** EMERSON LUIS DELGADO GOMES - RR285

**POLO PASSIVO:** UNIÃO FEDERAL e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** THIAGO VILARDO LOES MOREIRA - DF30365

**SENTENÇA**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de ação popular ajuizada por ROMERO JUCÁ FILHO em face da UNIÃO FEDERAL, da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL e da RORAIMA ENERGIA S.A em que postula "(...) a declaração do inadimplemento contratual por parte da Ré Roraima Energia, com a consequente rescisão judicial do Contrato de Concessão de Distribuição nº 04/2018-ANEEL, bem como a decretação de caducidade da concessão e, conseqüentemente, a compensação dos usuários do serviço público prestado pela Ré Roraima Energia por todos os prejuízos decorrentes do déficit de qualidade e continuidade do serviço, a ser operacionalizado por meio de desconto tarifário que contemple a reparação de tais prejuízos".

De acordo com os fatos narrados na inicial:

1. *Originalmente, o serviço de distribuição de energia no estado de Roraima era prestado na capital Boa Vista pela empresa Boa Vista Energia S/A, e no interior do estado pela Companhia Energética de Roraima – CER. Tal serviço foi integralmente assumido pela empresa Roraima Energia S/A (Ré) a partir de 11/12/2018, data em que fora assinado o Contrato de Concessão de Distribuição nº 04/2018-ANEEL (doc. 02).*

2. *Conforme veiculado no website da Ré, "No dia 11 de dezembro de 2018, a UNIÃO por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL, transferiu o controle acionário da Boa Vista Energia S.A, para o consórcio Oliveira Energia – Atem, representada por seu acionista controlador, Orsine Rufino de Oliveira, através do contrato de Concessão nº 04/2018 com vigência até 10 de dezembro de 2048, passando a Eletrobras Distribuição Roraima a se chamar Roraima Energia." 1 .*

3. *Nos termos da Cláusula Sexta, a partir da vigência do Contrato de Concessão, a Ré Roraima Energia passou a ser remunerada por meio de tarifa homologada pela ANEEL, cobrada dos usuários do serviço.*

4. *Ocorre que, como se verá, desde o início da execução do contrato, a Ré vem*



*sistematicamente descumprindo suas obrigações e as metas de eficiência e sustentabilidade econômico-financeira do contrato firmado, com implicações diretas à prestação do serviço público. Como se verá, o painel de desempenho da companhia demonstra que de fevereiro/2021 a janeiro/2022 quase 97% das reclamações dos usuários referem-se a interrupções no fornecimento de energia, as quais ultrapassam o limite regulatório.*

*5. Os atos praticados pela empresa Ré, ora impugnados, implicaram violação frontal ao contrato de concessão. O serviço vem sendo prestado de forma deficitária, o que deverá ensejar a caducidade da concessão. Além disso, é ilegal e lesivo ao patrimônio público o recebimento integral de valores por um serviço que não vem sendo prestado a contento.*

Procuração, certidão de quitação eleitoral e documentos instruem a petição inicial.

Em despacho de ID 1104430268, foi determinada a intimação dos réus, bem como do MPF para se pronunciarem sobre o pleito liminar.

A UNIÃO (ID 1109421294) alegou: a) ilegitimidade passiva; b) ausência de interesse processual, inadequação da via eleita, ausência de dano a patrimônio de ente público, impossibilidade de utilização da ação popular para tutela de direito dos consumidores, impossibilidade de ajuizar ação popular como substituta de ação civil pública, ilegitimidade ativa para propor ação civil pública, ausência de dano, pedidos redundantes a mecanismos regulatórios já existentes; c) ausência de prova de que a concessionária ré não está cumprindo os limites regulatórios globais; d) é de todo aplicável o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça a respeito da doutrina Chenery e da impossibilidade de o Poder Judiciário adotar fundamentos jurídicos diversos daqueles adotados pelo Poder Executivo em matérias técnicas; e) existência de vedação legal expressa para a concessão de liminar contra a fazenda pública; f) irreversibilidade dos efeitos da tutela requerida.

A ANEEL (ID 111070764) sustentou: a) inadequação da via processual eleita, pois não é adequada para tutela de interesses individuais, ainda que homogêneos; b) ausência de interesse processual, sob o viés da necessidade, porque não foi apontada pelo autor popular nenhuma omissão ou mesmo mora nas atividades que lhe são legalmente cometidas; c) inexistência dos requisitos autorizadores da tutela de urgência; d) que está demonstrada a regularidade da atuação fiscalizatória da ANEEL no caso em tablado, a qual pode, em tese, conduzir a futuras decisões administrativas que reconheçam inadimplementos contratuais ou até mesmo que decretem a caducidade da concessão, na forma da legislação de regência, é inequívoco que resta ausente qualquer evidência de que o direito perseguido na presente ação seja provável ou razoável; e) absoluta ausência de causalidade entre os fundamentos da ação e essa pretensão, na medida em que o eventual deferimento de tal pedido resultaria, em verdade, na deterioração ainda maior da capacidade econômico-financeira da Roraima Energia S.A. para a consecução de suas atividades; f) que o direito ao reposicionamento tarifário de que é titular a concessionária Roraima Energia S.A., além de contratualmente previsto, se encontra estipulado em todo o arcabouço legal e constitucional aqui assinalado, e se presta à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão do serviço público; g) inexistência de periculum in mora, pois o reposicionamento tarifário somente se dará em novembro de 2022; h) o desequilíbrio econômico-financeiro causado por suspensão do reajuste não prejudicaria apenas os interesses da empresa concessionária, mas influenciaria na própria qualidade da prestação do serviço público prestado aos consumidores de energia elétrica; i) Deve ser indeferido o pedido de tutela de urgência pretendido na presente Ação Popular, para que se evite indevida ingerência jurisdicional sobre a atuação da ANEEL no caso.

A RORAIMA ENERGIA S.A. (ID 1122518279) aduziu: a) impossibilidade de concessão da tutela pretendida, eis que provoca grave interferência na seara administrativa do Regulador e sobrepõe o processo decisório técnico da ANEEL, atropelando o rito administrativo que deve ser cumprido pela Autarquia, bem como impede que a ANEEL busque o devido equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, garantido no seu



contrato de concessão e na legislação cogente; b) risco de dano inverso ao erário, posto que a suspensão de qualquer reajuste – ainda que distante de ocorrer - influencia diretamente nos montantes arrecadados de impostos, que são arrecadados pelas tarifas de energia e repassados ao Estado e União Federal; c) ausência de risco iminente, pois o autor popular pretende suspender um reajuste tarifário que, por força de regramentos próprios, somente ocorrerá em novembro/2022; d) inadequação da via eleita, pois a Ação Popular não é via adequada para a defesa do direito do consumidor, tampouco o cidadão possui legitimidade extraordinária para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos; e) que não restou demonstrada a existência de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, a autorizar o manejo da presente Ação Popular; f) inépcia da inicial; g) impossibilidade jurídica do pedido, posto que, o próprio Contrato de Concessão prevê que, obrigatoriamente, quem deve iniciar o processo de caducidade é a ANEEL e não o Poder Judiciário; h) inexistente ato jurídico praticado pela Agência Reguladora (ANEEL), quanto à tarifa da concessão; i) que o prazo que a Requerida tem para performar e atingir as metas definidas pelo Poder Concedente, finda no ano de 2026, conforme o disposto na Lei nº 14.120, de 1º de março de 2021; j) não pode prosperar a pretensão autoral no sentido de buscar a intervenção judicial para imiscuir nas providências que são de competência exclusiva do Órgão Regulador, e que são adequadas às peculiaridades de todo um setor elétrico; l) que o índice de reajuste estabelecido não é fixado aleatoriamente com o fim de satisfazer os interesses da Concessionária de Distribuição, mas resultado de estudo metucioso levado a efeito por área técnica da ANEEL, objetivando minimizar o impacto resultante do necessário restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e manter a capacidade de investimento no serviço público concedido.

Em parecer de ID 1147551288, o Ministério Público Federal opinou pela extinção do feito, sem resolução do mérito, por inadequação da via eleita.

É o que importa relatar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

No caso, o autor pretende por meio da presente demanda discutir o reajuste tarifário anual homologado pela ANEEL e irregularidades no contrato de concessão de distribuição nº 04/2018-ANEEL.

A ação popular encontra previsão no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal:

*Art. 5º (...)*

*LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

Em plano infraconstitucional, é regulamentada pela Lei nº 4.717/65, que assim dispõe em seu artigo 1º:

*Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.*



§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. [\(Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977\)](#)

Da redação legal, infere-se que o ato passível de ser invalidado por meio de ação popular é aquele que seja lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Vale ressaltar que, em que pese a notória amplitude do objeto de tutela da ação popular, e sua subordinação às regras do microsistema de tutela coletiva, "(...) ela não é sucedânea de ação civil pública ou ação individual de ressarcimento ou compensação de algum dano" (TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, ReeNec – REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL – 2201100 – 0000689-84.2016.4.013.6104, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, julgado em 21/03/2018, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 27/03/2018".

Nessa perspectiva, embora alegue o cabimento da ação popular diante de ofensa ao princípio da moralidade administrativa, pretende o demandante, em verdade, a defesa dos interesses dos usuários da energia elétrica distribuída pela requerida RORAIMA ENERGIA S.A., que suportarão as consequências do reajuste tarifário que pretende suspender.

Destarte, merece a amparo a preliminar ausência de interesse processual em razão da inadequação da via eleita, já que a ação popular não serve ao amparo de interesses individuais homogêneos relacionados ao direito do consumidor, os quais dispõem como meio processual adequado para sua defesa a ação civil pública (que, aliás, o autor popular não possui legitimidade ativa para propositura, o que impede que este Juízo aplique o princípio da fungibilidade).

Friso que não há nos autos elementos que demonstrem a ocorrência ou iminência de ato lesivo que cause dano ao patrimônio público (lesão, se houver, será dos consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica), tampouco ofensa à moralidade administrativa.

Ademais, considerando a pretensão de condenação dos réus à obrigação de fazer (suspensão do reajuste e rescisão contratual), cito excerto de didático julgado do TRF da 1ª Região em caso bastante similar ao dos autos (TRF-1 - REO: 10050734120184013200, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, Data de Julgamento: 01/09/2021, QUINTA TURMA, Data de Publicação: PJe 09/09/2021 PAG PJe 09/09/2021 PAG):

[...]

*Extrai-se do dispositivo constitucional que o escopo da ação há de estar delimitado dentro da previsão quanto ao seu cabimento, que pressupõe a anulação de ato lesivo, seja ao patrimônio ou à moralidade administrativa, dentre outras hipóteses elencadas.*

*A propositura da ação especial em debate não se relaciona a qualquer propósito de anulação de ato administrativo, mas tem por finalidade condenação em obrigação de fazer, que encerra pretensão indisponível para a modalidade do rito especial, pelo menos enquanto pedido imediato.*

*Não se discute a viabilidade da ação popular contra ato omissivo e nem se olvida sobre a possibilidade de utilização da via a despeito da comprovação material do dano aos cofres públicos. Entretanto, quando se objetiva diretamente a condenação em obrigação de fazer ou não fazer, a via apropriada é a ação civil pública, consoante interpretação deste Tribunal, e de acordo com a inteligência da legislação nacional vigente.*



*Na hipótese, a parte autora não pretende a anulação de qualquer ato administrativo, mas sim a condenação da parte ré na obrigação de suspender o reajuste tarifário de energia elétrica e a apresentar os fatores considerados no cálculo da revisão, a forma de calculá-la e a demonstração da efetiva modificação nos custos do serviço público prestado, pretensão para a qual a via escolhida não se presta.*

*Portanto, dentro da perspectiva constitucional e legal, a ação popular não se presta para veicular pretensão de condenação em obrigação de fazer, seja ela de qualquer natureza, já que o cabimento da via especial tem por pressuposto a anulação de ato administrativo que lesa, ou o patrimônio ou a moralidade.*

[...]

Nessa perspectiva, cito os seguintes precedentes:

*EMENTA CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO DO AUTOR. AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADAS. AÇÃO CUJA FINALIDADE É A DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS E HOMOGÊNEOS DOS CONSUMIDORES. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO IMPROVIDAS. 1. Remessa necessária e apelação do particular autor contra sentença que extinguiu a presente ação popular sem resolução do mérito por inadequação da via eleita e ilegitimidade ativa. 2. Segundo o julgador a quo, "depreende-se da inicial que o acionante quer tutela inibitória para evitar prejuízos a cada usuário do serviço prestado pela concessionária ré, cuja consumação lesaria o Erário obrigando-o, no futuro, ao ressarcimento de cada prejudicado: este desejo cidadão do autor não é tutelável por ação popular nem o demandante tem legitimidade ativa para tanto". 3. Conclui na sentença que "não existe lesão ao patrimônio público decorrente da atuação normativa da agência reguladora estatal: se lesão houver será dos integrantes da sociedade civil, os usuários da energia elétrica distribuída pela concessionária ré, isto é, dos difusos interesses individuais homogêneos de cada um deles. Os seus interesses não são tuteláveis por ação popular, mas por ação civil pública (art. 1º, IV, da Lei 7.347/85), o que bem se amolda a assertiva do autor em sua inicial: 'A finalidade da presente ação é defender os interesses individuais e homogêneos do consumidor' (f. 4). Entretanto, o cidadão, como o demandante, não figura entre os titulares de legitimidade ativa à ação civil pública (art. 5º da Lei 7.347/85)". 4. O ato passível de ser invalidado na ação popular é aquele que imponha lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Deve estar presente o binômio ilegalidade-lesividade capaz de justificar a natureza essencialmente desconstitutiva da ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88 e art. 1º da Lei nº 4.717/65). 5. Na espécie, não há elementos fático-jurídicos que autorizem afirmar a ocorrência de ato lesivo que ofenda à moralidade administrativa ou que cause dano ao patrimônio público. Aliás, o que se observa, a bem da verdade, é que o autor pretende obter, além da anulação do reajuste tarifário, a condenação da ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica e da CELPE na obrigação de fazer consistente em periciar os cálculos que fundamentam o aumento da energia elétrica em defesa do direito do consumidor e ao fundamento de que a alta de preços imposta causaria prejuízos aos cidadãos, suscitando, assim, a necessidade de periciar os cálculos para o reajuste e de anular o ato em si para garantir a proteção dos consumidores. 6. Esta Turma, no julgamento do agravo de instrumento nº 0804510-17.2018.4.05.0000, interposto pela ré CELPE - COMPANHIA ENERGÉTICA DE PERNAMBUCO em face de decisão liminar proferida nestes autos que determinou que o reajuste das tarifas de energia elétrica em Pernambuco para o ano de 2018 ficasse restrito ao percentual da inflação de 2017, entendeu ser "plausível a tese apresentada pela ora agravante de que, a ação popular - instrumento jurídico de natureza desconstitutiva, à disposição de qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural - não constitui meio adequado para veicular a pretensão de revisão/suspensão, em nome de todos os consumidores, de reajuste de energia elétrica, o que resultaria por conferir legitimidade a um cidadão para a defesa, em juízo, de interesses 'individuais homogêneos'". Deixou, porém, de acatar a tese, porque "(. . .) estando o feito em sede de análise liminar, bem*



como considerando a sistemática imposta pelo Código de Processo Civil de 2015, que prevê um rol exaustivo de hipóteses para a interposição do agravo de instrumento, não figurando no elenco do art. 1.015 do CPC/15 a decisão que verse sobre ausência de interesse de agir, conclui-se descaber, no presente momento processual, o aprofundamento no exame da matéria". 7. Remessa necessária e apelação improvidas. Medc (TRF-5 - Ap: 08054371220184058300, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO, Data de Julgamento: 08/02/2022, 4ª TURMA)

**AÇÃO POPULAR. DEFESA DE INTERESSES DOS CONSUMIDORES. PEDIDO CONSISTENTE EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.** 1. Trata-se de remessa necessária de sentença, proferida em ação popular, na qual foi indeferida a petição inicial e julgado extinto o processo sem resolução do mérito, com base no art. 330, inciso III, c/c art. 485, I e VI, ambos do CPC, por inadequação da via eleita. 2. A sentença está baseada em que: a) na espécie, o autor popular aponta a prática de ato lesivo à moralidade administrativa e ao consumidor, consubstanciado na não manutenção da suspensão do corte de energia aos inadimplentes, previsto na Resolução nº 878/2020; b) embora ampare suas alegações em lesividade do ato por ofensa ao princípio da moralidade administrativa, busca o postulante, em verdade, proteger interesse individual homogêneo pertinente ao direito do consumidor, tema não abrangido pelo objeto da presente ação constitucional; c) a ação popular visa a provimento jurisdicional de anulação de ato lesivo (cunho constitutivo negativo), sendo que a pretensão contida na exordial tem o objetivo de impor aos requeridos o cumprimento de uma obrigação de fazer (manutenção da proibição de corte), razão pela qual, também nesse sentido, a utilização da ação popular se mostra inapropriada. 3. A Ação Popular não é servil à defesa dos consumidores, porquanto instrumento flagrantemente inadequado, mercê de evidente *ilegitimatio ad causam* (art. 1º, da Lei 4.717/65 c/c art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal) do autor popular, o qual não pode atuar em prol da coletividade nessas hipóteses (STJ, REsp 818.725/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16/06/2008). Nesse mesmo sentido: TRF1, REO 1004648-30.2018.4.01.4100, Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, 5T, PJe 25/06/2020. 4. A ação popular se presta à anulação de um determinado ato administrativo que seja lesivo ao patrimônio público; daí porque, via de regra, incabível o seu uso para veicular pretensões condenatórias a obrigações de fazer, de não fazer ou de indenizar, exceto quando decorram diretamente do reconhecimento da nulidade requerida (TRF1, REO 0006141-64.2014.4.01.3400, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, 6T, e-DJF1 de 01/10/2018). 5. Negado provimento à remessa necessária. (TRF-1 - REO: 10091512620204014100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, Data de Julgamento: 02/08/2021, SEXTA TURMA, Data de Publicação: PJe 03/08/2021 PAG PJe 03/08/2021 PAG)

Impõe-se, portanto, a extinção do feito sem conhecimento do mérito, ante a ausência de interesse processual.

### III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO EXTINTO O PROCESSO, sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 330, III, c/c artigo 485, I, ambos do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários.

Interposto recurso, intime(m)-se o(s) recorrido(s) para apresentar contrarrazões, no prazo legal, remetendo em seguida os autos ao TRF (art. 1010, § 3º, do CPC), tudo independentemente de novo despacho.

Transitada a sentença em julgado, não sendo modificada, certifique-se e, em seguida, vistas às partes pelo prazo de 10 (dez) dias para requerer o que entenderem cabível.



Nada sendo requerido, arquivem-se.

Intimem-se.

**FELIPE BOUZADA FLORES VIANA**

Juiz Federal

