



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2988 - DF (2021/0268938-0)

**RELATOR** : **MINISTRO VICE-PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL  
**REQUERENTE** : UNIÃO  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE PILÃO ARCADEO  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE TUCURUI  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE PARANAÍTA

### DECISÃO

Trata-se de requerimento formulado pela AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e pela UNIÃO com o propósito de obter a suspensão da tutela provisória deferida pelo Desembargador Federal Souza Prudente, nos Agravos de Instrumento n. 1030223-50.2020.4.01.0000, n. 1006431-33.2021.4.01.0000 e n. 1023100-64.2021.4.01.0000, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Extraí-se dos autos que os Municípios de Pilão Arcado/BA, Tucuruí/PA e Paranaíta-MT fazem jus à Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos - CFURH, por terem parte de seus territórios alagados por reservatório destinado à geração de energia elétrica.

Consta que referidos entes municipais ajuizaram ação contra a ANEEL, requerendo, em sede de tutela de urgência, que sejam excluídos da base de cálculo da CFURH, apenas os tributos e empréstimos compulsórios, conforme estabelece a Lei n. 7.990/1989.

Apontaram a ocorrência de violação ao princípio da legalidade, ao argumento de que a Agência reguladora, com fundamento no Decreto n. 3.739/2001, estaria deduzindo da base de cálculo da compensação os encargos setoriais e os custos de transmissão, reduzindo, assim, o montante devido aos Municípios.

Na presente via, narram as requerentes que o juiz de origem indeferiu a pretensão liminar, cujas decisões foram impugnadas por meio de agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela, tendo o relator deferido a medida para determinar que a Agência efetue o cálculo do valor da referida

compensação, excluindo somente, os encargos previstos no art. 2º da Lei n. 7.990/1989 (tributos e empréstimos compulsórios relacionados à fase de geração/produção de energia).

Sustentam "a gravidade da situação, passível de causar grave lesão à ordem pública, por subverter as normas de apuração da CFURH existentes há mais de 20 anos, bem como à ordem econômica, na medida em que as r. decisões monocráticas exaradas no âmbito do TRF1 inflama base de cálculo da CFURH com elementos exógenos ao resultado da exploração da venda de energia, provocando o enriquecimento sem causa dos Municípios e, ao final, aumento tarifário que será pago pelo consumidor de energia elétrica" (e-STJ fl. 6).

Refutam a suposta ilegalidade suscitada nas ações de origem, aduzindo que não há "inovação indevida na ordem jurídica por parte do ato normativo infralegal, visto que o Decreto n. 3.739/2001 guarda perfeita harmonia com a atual estrutura tarifária brasileira e com a Lei n. 7.990/1989, a qual deve ser compreendida hermeneuticamente em seus aspectos teleológicos" (e-STJ fl. 7).

Ressaltam que, "caso os encargos setoriais e os custos de transmissão fossem incluídos no cálculo da Tarifa Anual de Referência -TAR, utilizada para apurar o valor da CFURH, haveria completa distorção do conceito de participação no resultado da exploração. Isso porque os Municípios passariam a se tornar sócios não apenas do produto da exploração da atividade econômica de geração, mas também da receita arrecadada pelos geradores em prol de outros agentes e finalidades diversas" (e-STJ fl. 11).

Defendem que o Decreto apenas detalha aspectos práticos da lei que rege o sistema, de modo a compatibilizá-la com a atual estrutura tarifária brasileira, não desbordando dos limites da competência regulamentar.

Asseveram que as decisões merecem ser suspensas porque configuram grave lesão à ordem administrativa, na medida em que acarretam impacto ao regular desempenho da atividade, subvertendo as normas que disciplinam o cálculo da CFURH.

Dizem que o caso revela indevida intromissão do Poder Judiciário na seara administrativa, usurpando competência regulamentar da União e da ANEEL, ao estabelecer regra extravagante para casos isolados, sem a devida avaliação das consequências da medida, o que se agrava diante do potencial efeito multiplicador, uma vez que diversas ações análogas foram ajuizadas após a concessão das liminares.

Destacam que a manutenção das decisões implica grave lesão à ordem econômica porque podem atingir diversos agentes do setor elétrico, tendo em vista a alteração no quadro regulatório, "trazendo uma instabilidade setorial grave, com reflexo direto nos contratos de concessão dos segmentos de geração e de distribuição, a repercutir, em última análise, no aumento do valor das tarifas cobradas do consumidor" (e-STJ fl. 18).

Requerem, liminarmente, a sustação dos efeitos das decisões monocráticas proferidas no âmbito do TRF da 1ª Região nos Agravos de Instrumento n. 1030223-50.2020.4.01.0000, n. 1006431-33.2021.4.01.0000 e n. 1023100-64.2021.4.01.0000, até o trânsito em julgado das ações (Súmula 626/STF).

Os Municípios de Pilão Arcado/BA e Tucuruí/PA manifestaram-se, às e-STJ fls. 321-1.092.

O Ministro Presidente desta Corte Superior declarou suspeição por motivo de foro íntimo para processar e julgar o presente requerimento (e-STJ fl. 1.093).

A União e a ANEEL peticionaram, às e-STJ fls. 1.098-1.156, pugnando pelo deferimento do pedido de suspensão.

É o relatório. Decido.

De início, cumpre registrar que não há falar em ilegitimidade ativa da União, tal qual suscitada na manifestação apresentada pelos Municípios de Pilão Arcado/BA e Tucuruí/PA, porquanto a lei que disciplina o pedido suspensivo não exige que o requerente figure como parte na ação de origem.

Nessa direção:

**AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ADMINISTRATIVO. IMISSÃO NA POSSE. BENS REVERSÍVEIS. DECISÃO IMPUGNADA QUE IMPEDE A EXECUÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO MUNICIPAL. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. ANÁLISE DA LEGALIDADE DO CERTAME LICITATÓRIO. MÉRITO DA CONTROVÉRSIA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

*1. Concessionária de serviço público em defesa de interesse da coletividade tem legitimidade para formular pedido de suspensão.*

**2. Na legislação que trata do pedido suspensivo, não há exigência de que o requerente seja parte na ação originária.**

*3. Comprovada a grave lesão à ordem e à saúde públicas, é manifesto o interesse público em suspender a decisão impugnada.*

*4. A análise do mérito da causa originária não é de competência da presidência de tribunal, salvo se relacionado com os requisitos da própria via suspensiva, sob pena de transformação do instituto da suspensão de segurança em sucedâneo recursal.*

*5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS 2.487/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 25/08/2020, DJe 27/08/2020, grifos acrescidos.)*

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.347/1992, a suspensão de liminar tem seu cabimento restrito às ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O instituto tem por objetivo evitar que decisões de natureza precária produzam efeitos imediatos, quando constatada a possibilidade concreta de dano aos interesses primários e lesivos para o Estado e para a própria coletividade.

Nos termos do entendimento predominante nesta Corte Superior, o risco de lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, competindo ao requerente da medida demonstrar, de forma clara e precisa, essa característica do ato jurisdicional objeto do pedido de suspensão.

A propósito:

**AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DEPÓSITO DE RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS EM BANCO PRIVADO. ORDEM CONCEDIDA NA ORIGEM AO FUNDAMENTO DE QUE OS VALORES NÃO ESTÃO SUJEITOS A CONCURSO DE CREDORES. LIBERAÇÃO DO MONTANTE QUE NÃO ACARRETA RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. EFEITO MULTIPLICADOR NÃO DEMONSTRADO. DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL, DE NOTÓRIA SOFISTICAÇÃO: IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE IMBRICADAS COM OS REQUISITOS DA PRÓPRIA VIA SUSPENSIVA, VOCACIONADA A PROTEGER APENAS OS BENS TUTELADOS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. MEIO NÃO DESTINADO A PROTEGER INTERESSES PRIVADOS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

*1. O excepcional manejo da contracautela - que pressupõe a preservação de interesse coletivo - é prerrogativa de pessoa jurídica titular de um munus público, justificada pelo exercício de função estatal.*

*2. O deferimento do pedido suspensivo é condicionado à indicação pelo Requerente, de forma manifesta, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que se busca sustar acarreta grave e iminente lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. A ofensa a tais valores*

*não se presume.*

[...]

11. *Agravo interno desprovido. (AgInt na SS 2.839/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/12/2018, DJe 07/03/2019)*

Nesse contexto, visando conferir maior eficácia à presente via, a jurisprudência dos tribunais superiores tem perfilhado o entendimento quanto à possibilidade de realização de um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo, de modo a se verificar a plausibilidade do direito adotado como fundamento do pedido de suspensão de liminar.

Por oportuno:

**AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA, ALARMES E CIRCUITOS FECHADOS DE TV PARA MONITORAMENTO REMOTO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos.

**2. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.**

3. No caso, evidenciada a possível existência de irregularidade na revogação do Pregão n.º 6/2016 pela própria Administração, em razão da não observância do comando contido no art. 49, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, fica inviabilizado o prosseguimento do Pregão n.º 28/2017 - cujo objeto é o mesmo do Pregão n.º 6/2016 -, sob pena de tornar inócua a apuração de existência de vício na revogação de certame em que já havia empresa vencedora.

4. *Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.923-AP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 17/4/2018, grifos acrescidos).*

No caso em exame, a hipótese de exceção prevista pela norma legal que rege o instituto da suspensão de liminar encontra-se devidamente demonstrada.

Da análise dos autos, verifica-se a presença de risco concreto de grave lesão à ordem administrativa, porquanto as decisões que anteciparam a tutela interferem de forma direta no cálculo da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos, que já vem sendo praticado há mais de 20 anos, nos moldes do Decreto n. 3.739, de 31 de janeiro de 2001.

Ademais, as decisões cujos efeitos se pretende suspender têm relação com a atuação administrativa e com regulação especializada e técnica, de modo que, ao menos em juízo de cognição sumária, deve prevalecer até julgamento de mérito da apontada incongruência na operação do quanto devido aos Municípios.

Com efeito, qualquer alteração na forma de cálculo da compensação impescinde de instrução exauriente e análise especializada dos possíveis impactos que tal medida possa gerar em todo o sistema.

Esse panorama se mostra ainda mais temerário à ordem administrativa diante da possível ocorrência de efeito multiplicador, tendo em vista o número de Municípios que se encontram na mesma situação jurídica, o que poderia causar desequilíbrio no setor.

Quanto ao ponto, essa Corte registra precedente no sentido de que "o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar acerca de algum ato administrativo, deve agir com cautela, nos estreitos limites da legalidade, mormente em se tratando de questões concernentes a atos administrativos de agências reguladoras, cujo âmbito de atuação se dá com fulcro em legislação com ampla especificidade técnica sobre o mercado regulado" (AgRg na SS n. 2.727-DF, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe de 16/10/2014).

Seguindo a mesma linha de entendimento:

*AGRAVOS INTERNOS NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PARA DEFINIR A POLÍTICA PÚBLICA REFERENTE AO TRATO ADMINISTRATIVO DA PANDEMIA DE COVID-19. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LOCKDOWN. MEDIDAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS CONCILIATÓRIAS DA SAÚDE E ECONOMIA PÚBLICAS, COM SUPORTE EM INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELA VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA. COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.*  
1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção

da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.

2. A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma.

3. O Distrito Federal possui competência para definir a política pública referente ao trato administrativo da pandemia de covid-19, conforme ficou reconhecido por decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade ? ADI n.

6.341/2020, por meio da qual foi decidido que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento da pandemia de covid-19 não afastam a competência concorrente, nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

4. O ente público tratou a questão controvertida com base na análise de dados técnicos, fundamentando suas decisões político-administrativas com apoio na ciência, conciliando a saúde pública com o funcionamento da economia, sem deixar, portanto, de ter responsabilidade com relação ao regular funcionamento da economia na medida do possível, que, ao final, também diz respeito ao bem-estar dos cidadãos.

**5. O longo caminho percorrido pela administração pública, com sua expertise na área de saúde e da economia, até chegar à solução desenhada, não pode ser substituído pelo juízo sumário próprio de decisões liminares, sob pena de causar embaraço desproporcional ao exercício estável da atividade administrativa, com possível ocorrência de efeito multiplicador que leva a um perigoso desequilíbrio sistêmico do setor.**

6. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar a política pública distrital desenhada para combate à pandemia de covid-19, sobretudo tendo em vista que a suspensão de liminar e de sentença não configura o ambiente processual adequado para realização de instrução probatória, que poderia culminar numa conclusão diversa da defendida pela parte requerente.

7. A parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Agravos internos improvidos.

(Aglnt na SLS 2.917/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 10/08/2021, DJe 13/08/2021, grifos acrescidos.)

No caso em exame, a lesão à ordem pública emerge da intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa, alterando critérios técnicos que incumbem ao órgão regulador a partir da observância da legislação incidente à espécie.

De sua vez, é possível se antever que as decisões de e-STJ fls. 104-108, 186-190 e 267-270 têm o condão de configurar lesão à ordem econômica, porquanto,

por meio de provimento de caráter precário e não exauriente, acabaram por fixar forma diversa daquela já praticada no cálculo da compensação, fato que pode gerar efeitos em cascata sobre todo o sistema.

Tal realidade tem o condão de demonstrar a existência de risco de instabilidade, tendo em vista o reflexo da medida nos contratos que envolvem a geração e a distribuição de energia.

Quanto ao ponto, apenas para demonstrar a especificidade e a peculiaridade da matéria, a demandar maior cautela na intervenção judicial, haja vista as possíveis consequências da medida para todos os envolvidos e, em última análise, para a própria coletividade, destaco os seguintes trechos extraídos do memorando elaborado pelo Superintendente de Gestão Tarifária da ANEEL:

[...]

3. *Havendo decisões judiciais favoráveis aos municípios e/ou estados, o impacto econômico recairá inicialmente sobre os titulares das outorgas dos aproveitamentos hidrelétricos, que deverão recolher valores de CFURH calculados ou recalculados com base em valores da TAR ajustados.*

4. *Isso porque, de maneira geral, os contratos de comercialização de energia contêm cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro em caso de modificação de bases de cálculos ou alíquotas de tributos, encargos ou contribuições parafiscais e outros encargos legais.*

5. *Caso sejam impactados pela majoração da TAR, base de cálculo para a CFURH, os titulares das outorgas de geração poderão solicitar reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, de forma a repassar os incrementos de despesa com pagamento da CFURH para os preços de venda de energia elétrica.*

[...]

*(e-STJ fl. 24)*

[...]

33. *Portanto, cabe enfatizar que para o custo incorrido pelas distribuidoras com a aquisição de energia para atendimento de seu mercado, lhe é assegurado o repasse desse custo aos consumidores, quer seja no processo tarifário em processamento ou no posterior. Isto porque, nos reajustes tarifários, as diferenças de custos incorridos com compra de energia nos doze últimos meses são repassadas aos consumidores.*

34. *Desse modo, com o afastamento da aplicação do Decreto nº 3.739/2001, os dispêndios com a CFURH terão um incremento, contudo, em ato contínuo, os geradores poderão solicitar o reequilíbrio dos*



*contratos de fornecimento de energia.*

*35. Tendo êxito o pleito dos geradores, o novo custo com a CFURH será repassado aos contratos de fornecimento de energia firmado com as Distribuidoras de Energia, que repassarão aos consumidores finais (residências, comércios e indústrias), dada as características do Contrato de Concessão de Distribuição.*

*36. Considerando a geração de energia elétrica proveniente das usinas hidráulicas em 2019, estima-se que o desembolso adicional com a CFURH seja na ordem de R\$ 1,5 bilhão por ano. O potencial impacto tarifário aos consumidores cativos e livres é demonstrado na tabela abaixo.*

*[...] (e-STJ fl. 34).*

Colhe-se, ainda, da nota técnica emitida pelo Ministério de Minas e Energia:

*[...]*

*Diante do exposto, pode-se concluir que:*

*a) o objetivo da Lei n° 7.990/89 é o de compensar os municípios e estados por prejuízos decorrentes do alagamento de áreas. A compensação tem uma natureza jurídica distinta de royalties ou de tributos;*

*b) não existe incompatibilidade entre o Decreto n° 3.739/2001 e a Lei n° 7.990/89. As aparentes incongruências refletem momentos distintos de regulação do setor elétrico e o Decreto permite compatibilizar os objetivos da Lei ao quadro regulatório atual, no qual a tarifa de energia elétrica é calculada de forma técnica, com discriminação de todos os seus componentes, permitindo isolar claramente a parcela relativa à geração de origem hídrica, ou seja, aquela relacionada à inundação de terras;*

*c) não realizar os descontos conforme executado pela Aneel geraria um enriquecimento sem causa a estados e municípios, em detrimento dos consumidores, haja vista que no cálculo da CFURH seriam incluídas parcelas sem nenhuma relação com o propósito da Lei n° 7.990/89 e com o comando da Lei n° 8.987/95, referente à modicidade tarifária. (e-STJ fl. 42).*

Depreende-se dos excertos transcritos a plausibilidade do direito invocado pelas requerentes, sendo forçoso concluir que a decisão do juízo de origem, ao indeferir o pedido liminar, representa medida que melhor resguarda a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, bem como a ordem administrativa e econômica.

Ante o exposto, com fundamento no art. 271, c/c o art. 22, *caput*, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, **defere-se o pedido para sustar os**

**efeitos das decisões** proferidas nos Agravos de Instrumento n. 1030223-50.2020.4.01.0000, n. 1006431-33.2021.4.01.0000 e n. 1023100-64.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 01 de setembro de 2021.

MINISTRO JORGE MUSSI  
Vice-Presidente