



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1026646-39.2026.4.01.3400

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, no exercício de suas atribuições na Procuradoria da República no Distrito Federal (8º ofício de atos administrativos/matéria de energia e combustíveis), vem, nos termos do art. 178, I, do Código de Processo Civil, tendo em vista a repercussão social dos interesses em litígio, manifestar-se nos termos a seguir.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança Preventivo, com pedido de liminar, impetrado pela Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A ("Enel SP") em face de ato coator atribuído ao Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), buscando a nulidade de atos praticados no âmbito do processo administrativo nº 48500.903331/2024-72, que visa a apuração de infrações e a eventual recomendação de caducidade da concessão.

Requer, assim:

a) em sede liminar, com fundamento no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, seja determinado que a autoridade coatora e a ANEEL se abstenham de submeter à deliberação colegiada, inclusive em eventual sessão a realizar-se em 24/03/2026, o Processo Administrativo nº 48500.903331/2024-72, até o julgamento final deste mandado de segurança, bem como seja tornado sem efeito o voto prolatado em 24/02/2026;

(...)

e) ao final, no mérito, a concessão definitiva da segurança, para: (i) declarar a nulidade do voto prolatado em 24/02/2026, determinando que seja tornado sem efeito, por violação ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e à vedação à decisão-surpresa; (ii) determinar que a autoridade

coatora e a ANEEL se atenham aos limites objetivos e temporais do procedimento administrativo instaurado a partir do Termo de Intimação nº 49/2024, não permitindo que, em sua deliberação, sejam considerados fatos, circunstâncias ou elementos estranhos ao objeto que lhe deu causa, sob pena de nulidade, garantindo devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa protegidos constitucionalmente (iii) impedir a utilização de fatos estranhos ao objeto originário do referido procedimento administrativo delimitado no Termo de Intimação nº 49/2024, garantindo devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa protegidos constitucionalmente, nos moldes previstos na Resolução Normativa nº 846/2019 da ANEEL.

f) seja determinado à autoridade coatora e à pessoa jurídica interessada que observem integralmente as garantias constitucionais e legais do devido processo administrativo, com a retomada do procedimento apenas após o saneamento dos vícios demonstrados nesta impetração;

Em petição de id 2244373909, a **ANEEL** requereu fosse estipulado prazo para sua oitiva antes de ser proferida decisão, considerando a extrema relevância do tema em discussão na presente ação e a sua inerente complexidade.

Nova manifestação da impetrante foi juntada sob id 2244519257.

O **Município de São Paulo** juntou petição de id 2244680373, informando sobre a existência da Ação Civil Pública n.º 5022129-48.2025.4.03.6100, nos seguintes termos:

O Município de São Paulo pede vênias para intervir nos autos e esclarecer a esse d. Juízo Federal ue, em agosto de 2025, ajuizou, na Justiça Federal de São Paulo/SP, a Ação Civil Pública n.º 5022129- 8.2025.4.03.6100 (petição inicial anexa), contra a União Federal, a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo – ENEL-SP (impetrante deste MS) e a ANEEL (impetrada).

A principal causa de pedir daquela demanda diz respeito à atuação da Concessionária (impetrante) na região metropolitana e, especialmente, na Cidade de São Paulo, que corresponde praticamente a metade da área sujeita ao contrato de concessão n.º 162/1998, firmado entre a União, a ANEEL e a impetrante. O Município aponta diversos problemas na prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica e no comportamento da Concessionária frente a eventos climáticos extremos (que têm ocorrido com frequência naquela Cidade), e postula a alteração dos índices de mensuração do desempenho da Concessionária, que têm sido por demais lenientes. Um dos pedidos formulados naquela ação era o de que fosse apresentado nos autos justamente o processo administrativo objeto neste Mandado de Segurança (48500.903331/2024-72) – § 376, “B” –, que à época tramitava em sigilo e era conhecido apenas como o “processo administrativo instaurado em outubro de 2024, por meio do qual [a ANEEL] avalia se proporá ao Ministério de Minas e Energia a declaração de caducidade do contrato de concessão da Eletropaulo (ENEL-SP)”.

No curso daquela ação, ainda, o referido processo (48500.903331/2024-72)

foi anexado pela ANEEL, e passou a ser o foco central das informações que subsidiam as manifestações das partes. Isso porque o d. Juízo da 12ª Vara Federal de São Paulo, após ouvir todas as partes, assim como o Ministério Público Federal (que se pronunciou pelo acolhimento da liminar), deferiu a tutela de urgência requerida pelo Município de São Paulo, por meio de decisão robustamente fundamentada (anexa), determinando que a ANEEL suspendesse o processo que trata da prorrogação do contrato, enquanto não concluído o “processo que pode resultar na caducidade”: (...)

Diante do exposto, o município requereu seu ingresso no feito como terceiro interessado, bem como o indeferimento do pedido liminar, “*pois a Companhia sequer aguardou a conclusão do julgamento pela Diretoria Colegiada da ANEEL, para saber como votarão os demais Diretores, pretendendo, em evidente tentativa de tumultuamento, a suspensão do julgamento com base em trechos do voto de apenas um dos Diretores*”. **Além disso, pugnou pela “remessa dos autos à 12ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de São Paulo/SP, por prevenção, com fundamento no art. 55, § 3º do CPC”.**

Já o **Estado de São Paulo e a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP** apresentaram a petição de id 2244798800, arguindo, preliminarmente, a **incompetência do juízo da Seção Judiciária do Distrito Federal e a necessidade de reunião de processos para evitar decisões conflitantes**. Sustentam que, como a execução do serviço de distribuição de energia elétrica e a fiscalização delegada ocorrem em solo paulista, a tramitação em Brasília afronta a prerrogativa de foro e dificulta o exercício da defesa do interesse público regional, requerendo, por conseguinte, a remessa imediata dos autos para a Seção Judiciária de São Paulo. Além disso, reforçam o pedido de prevenção da 12ª Vara Federal Cível de São Paulo, onde já tramita a Ação Civil Pública nº 5022129-48.2025.4.03.6100, uma vez que o desfecho da apuração de infrações pela ANEEL é condicionante legal para a análise da prorrogação ou extinção do contrato de concessão.

Quanto ao mérito, contestam a existência de direito líquido e certo, classificando a impetração como uma tentativa de “judicialização prematura” do debate administrativo, destacando que o ordenamento prevê recursos administrativos com efeito suspensivo contra eventuais decisões de caducidade, o que impediria a utilização do mandado de segurança antes do esgotamento da via administrativa. Por fim, enfatizam o perigo na demora reverso, argumentando que a suspensão do processo de caducidade mantém a população paulista refém de uma prestação de serviço comprovadamente deficitária.

Em decisão de id 2244584139, o d. juízo deferiu o pedido liminar.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O cerne da questão trazida aos autos diz respeito a possível aplicação de

sanção máxima de caducidade da concessão do serviço público realizado pela impetrante, ou seja, a extinção antecipada da concessão por inadimplemento da concessionária, objeto do processo administrativo nº 48500.903331/2024-72.

Referido processo originou-se do Termo de Intimação nº 49/2024, lavrado após fiscalizações que apontaram transgressões à legislação e ao contrato de concessão pela ENEL SP, consistentes em demora excessiva para normalizar o fornecimento de energia após interrupções, especialmente após eventos climáticos extremos em 2023 e 2024; elevado tempo médio de atendimento a ocorrências emergenciais (TMAE) e grande volume de interrupções com duração superior a 24 horas; e falhas no planejamento e execução para enfrentar eventos climáticos.

Os dois diretores que votaram nos autos apresentaram posicionamentos diferentes, tendo a relatora proposto estender o prazo de acompanhamento do plano de recuperação, ao passo que o voto divergente, de 24/02/2026, foi contrário a tal extensão, sustentando a caducidade da concessão.

A impetrante alega que tal voto foi proferido antes mesmo do encerramento do prazo defensivo concedido à concessionária, que findaria apenas em 26/02/2026, “quando ainda pendia a oportunidade formal de manifestação da concessionária sobre os elementos então incorporados à instrução”.

Defende, assim, que tal ato padece de nulidade absoluta por violar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, reduzindo as garantias processuais a mera formalidade burocrática.

Acrescenta que o processo administrativo, originalmente voltado a fatos de 2024, teria sido indevidamente ampliado para abarcar eventos climáticos de dezembro de 2025, sem que se oportunizasse prazo legal para saneamento das falhas antes da recomendação de caducidade.

Contudo, a análise detida dos autos, robustecida pelas intervenções do Estado e do Município de São Paulo, revela que a concessão da liminar e a manutenção da tramitação deste feito neste juízo merecem rigorosa revisão. Vejamos.

2.1. Da incompetência absoluta e da prevenção da 12ª Vara Federal Cível de São Paulo.

Conforme arguido pelo Estado de São Paulo e pela ARSESP, há uma questão de ordem pública que precede o mérito, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, nas ADIs 5492 e 5737, consolidou o entendimento de que entes subnacionais não podem ser demandados fora de seus territórios quando o ato os afeta diretamente.

Assim, sendo o serviço prestado em São Paulo e havendo fiscalização delegada à agência estadual ARSESP (conforme convênio de cooperação nº

19/2011/ANEEL firmado com a ANEEL, com fundamento no artigo 3º, IV, da Lei nº 9.427/96, a competência territorial é da Seção Judiciária de São Paulo.

Ademais, verifica-se a prevenção da **12ª Vara Federal Cível de São Paulo, onde tramita a ação civil pública nº 5022129-48.2025.4.03.6100**, eis que há risco real de decisões conflitantes entre este mandado de segurança e a mencionada ACP, nos termos do art. 55, § 3º, CPC:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

(...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Isso porque, enquanto a ACP discute a impossibilidade de prorrogação do contrato devido à má prestação do serviço, este mandado de segurança busca paralisar a apuração da caducidade — que é, por força do Decreto nº 12.068/2024, condição prejudicial àquela prorrogação.

Registre-se que a ACP foi proposta pelo Município de São Paulo, em face da União, da Agência Nacional de Energia Elétrica — ANEEL e da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A — ENEL-SP, com a finalidade de **impedir a renovação antecipada do contrato de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica na área da capital**, atualmente titularizado pela ENEL-SP, sem a prévia atualização do marco regulatório aplicável à descentralização da execução do serviço.

Naqueles autos, o MPF apresentou parecer apontando que **há relação de prejudicialidade entre o processo de apuração de caducidade (objeto deste mandado de segurança) e o processo de prorrogação de contrato**, bem como analisou outros aspectos que apontam para a necessidade de suspensão do processo administrativo de prorrogação antecipada do contrato de concessão da ENEL SP. Confira-se:

Violação do Decreto Federal nº 12.068/2024

9 Em razão das interrupções recorrentes no fornecimento de energia elétrica entre os anos de 2018 e 2023, a ré ANEEL teria aplicado uma série de multas à ré ENEL SP, que somariam mais de 320 milhões de reais segundo informações prestadas pelo autor e não contraditadas pela ré ANEEL. **Em razão dessas interrupções, em outubro de 2024, a ré ANEEL instaurou procedimento que pode resultar na recomendação de caducidade do contrato de concessão da ré ENEL SP. Em paralelo, a ré ENEL SP solicitou a prorrogação antecipada do mesmo contrato, cuja minuta de termo aditivo foi aprovada em fevereiro de 2025.** Destaca-se abaixo a regra razoavelmente clara prevista no decreto federal nº 12.068/2024.

“Na hipótese de existir processo administrativo de caducidade

da concessão de distribuição de energia elétrica, instaurado pela Diretoria da Aneel antes ou depois do requerimento de que trata o art. 7º, o encaminhamento da recomendação a que se refere o art. 8º ficará suspenso até a decisão definitiva acerca da correspondente apuração do processo (art. 2º§ 9º, Decreto nº 12.068/2024, grifos nossos).

10 Está claro, portanto, que na pendência de processo administrativo que possa resultar em caducidade deverá ser suspensa eventual recomendação de prorrogação de contrato. Há uma evidente razoabilidade em tal preceito; afinal, havendo indício de infração contratual que possa levar à caducidade, nada mais lógico que se suspenda eventual pedido de prorrogação de contrato. Se há, como é notório, fortes indícios de prestação inadequada de serviço por parte da concessionária é imperativo que primeiro a ré ANEEL esclareça se tais indícios caracterizam ou não uma violação do contrato atual para depois avaliar se a concessionária preenche os requisitos para uma eventual prorrogação. O que o Decreto claramente estabelece é uma relação de prejudicialidade entre o processo de apuração de caducidade e o processo de prorrogação de contrato: não se pode apreciar o segundo sem concluir o primeiro. Nesse sentido, causa estranheza a manifestação da ré ANEEL (ID 427275104), que pretende condicionar a suspensão do processo de prorrogação a uma decisão da diretoria pela caducidade, o que em momento algum o decreto faz. O processo que pode resultar no reconhecimento de caducidade foi regularmente iniciado e está em trâmite, circunstância que impõe a observação do artigo 2º§ 9º, decreto federal nº 12.068/2024.

(...)

Indicadores de serviço e o conceito legal de serviço adequado

13 Nesse ponto emergem dos autos duas questões controversas: (a) a primeira diz respeito ao uso do mecanismo de expurgo em relação aos indicadores de continuidade coletivos DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). Aqui o autor sustenta que o mecanismo tem sido utilizado de maneira distorcida pela ré ENEL SP de maneira a mascarar a real qualidade do serviço prestado. Essa distorção se daria por exclusões ilegítimas de eventos de interrupção em dias críticos; esses eventos deveriam ser computados nos índices, a fim de dar maior fidelidade à avaliação do serviço. E (b) a segunda diz respeito ao fato de a ANEEL não considerar, para efeitos de prorrogação, outros índices por ela mesma estabelecidos como é o caso do TMAE (tempo médio de atendimento a emergências), o INS (indicador de nível de serviços) e o IASC (índice de satisfação ao consumidor).

14 O enfrentamento das questões referidas acima certamente exige uma vertente de análise técnica não jurídica a ser feita primordialmente pela ANEEL e submetida ao contraditório no âmbito de sua atividade administrativa e eventualmente em juízo com auxílio de expertise. Mas antes dela há uma vertente jurídica cuja problematização é constatável de pronto. Como visto anteriormente, a avaliação da adequação do serviço está ancorada na necessária análise de todos os requisitos estabelecidos em lei

federal ou seja regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Essa análise é cogente e deve abranger todo o sistema de concessão e de eventual prorrogação. Parece evidente que na avaliação da adequação do serviço devam ser considerados todos os índices estabelecidos pela ANEEL que guardem relação com esses indicadores. Nesse sentido, a ANEEL não justificou satisfatoriamente porque não considera no processo de prorrogação outros indicadores como o TMAE, INS e o IASC por exemplo. Também não explica se considera ou não o índice de Duração da Interrupção Individual Ocorrida em Dia Crítico (DICRI) na prorrogação de contrato, tendo limitado-se a dizer que tais eventos não devem ser computados nos índices DEC e FEC. A redução de critérios feita pelo decreto federal nº 12.068/2024 ao arrepio da lei federal nº 8.987/1995 está na raiz de uma situação problemática. Ao reduzir ilegalmente a abrangência da lei, o decreto dá um suporte normativo ilegítimo para a ANEEL analisar menos do que deveria, ou seja, desconsiderando índices que guardam relação com o conceito legal de serviço adequado mas não estão abrangidos nos critérios do Decreto.

Prorrogação de contrato e requisito da ‘vantajosidade’

(...)

17 Há aqui um outro aspecto de ordem factual a ser considerado na análise da vantajosidade. Como mencionado pelo STF, a análise de impacto regulatório deve considerar a qualidade da prestação de serviço, que certamente guarda relação com os demais critérios previstos na lei federal nº 8.987/1995 e indevidamente suprimidos pelo decreto federal nº 12.068/2024. Aqui vale observar que, em razão dos episódios de interrupção de fornecimento de serviço essencial ocorridos em 2023, a Secretaria Nacional do Consumidor impôs multa de R\$ 13.067.441,04 à ENEL SP, com base em violação de princípios e regras que incluem a racionalização e melhoria dos serviços públicos, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e o fornecimento de serviços públicos adequados, eficientes, seguros. Esse quadro parece consonante com o próprio **índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), que em 2024 atribuiu à ENEL SP 45,76 pontos (em uma escala de 0 a 100), posicionando-a como a 49ª colocada entre 51 distribuidoras do país.** (grifou-se)

Resta claro, pois, que **o processo administrativo de caducidade e a ação civil pública acima mencionada possuem estreita correlação fática e jurídica**, devendo ser reunidos o mandado de segurança e a ACP para julgamento conjunto, a fim de se evitar decisões conflitantes.

2.2. Da necessidade de reanálise do pedido liminar. Do perigo da demora reverso.

Entretanto, caso não seja este o entendimento desse d. juízo, **faz-se imperiosa**

a **reanálise do pedido liminar deste writ** considerando a autonomia das instâncias administrativas e a supremacia do interesse público, eis que a matéria subjacente — a caducidade de concessão de energia elétrica na maior metrópole do país — reveste-se de **densa complexidade técnica e jurídico-administrativa** e a concessão de liminar *inaudita altera pars* em um caso de tamanha repercussão social e econômica afronta o princípio da colegialidade e da segurança jurídica, sendo fundamental que esse d. Juízo disponha das informações oficiais da agência reguladora para compreender se o ato apontado como coator é, de fato, uma decisão terminativa eivada de vício ou se constitui etapa legítima do procedimento fiscalizatório.

A esse respeito, vale registrar que as agências reguladoras gozam de **autonomia técnica e decisória, sendo o processo administrativo no âmbito da ANEEL regido pelo princípio do colegiado**, de forma que o voto proferido por um Diretor, isoladamente, não tem o condão de gerar o ato final de caducidade, sendo somente a expressão de sua convicção técnica no curso do debate deliberativo.

Além disso, o fato de um Diretor apresentar seu entendimento após a instrução técnica, mas antes da manifestação final e complementar da concessionária, **não encerra a oportunidade de defesa daquela concessionária perante o Plenário da autarquia, não havendo que se falar em “prejulgamento” apenas em razão da manifestação individual de um conselheiro/diretor**, sob pena de paralisação da própria atividade regulatória do Estado e de transformação do debate de ideias, inerente aos órgãos colegiados, em causa de nulidade.

Por outro lado, é certo que os documentos acostados aos autos da ACP nº 5022129-48.2025.4.03.6100, secundados pela manifestação do MPF/SP, demonstram a **gravidade das falhas da ENEL-SP**, consistentes em interrupções sistêmicas, descumprimento de planos de contingência e ineficiência no restabelecimento de energia em eventos críticos.

A celeridade conferida pela ANEEL ao processo de caducidade, portanto, é uma resposta necessária ao dever de continuidade e adequação do serviço público previsto na Lei nº 8.987/1995. O perigo na demora, neste caso, é reverso, eis que **a manutenção de uma prestação de serviço precária coloca em risco a segurança e a economia de milhões de cidadãos paulistanos**, não podendo o Direito Administrativo Sancionador ser utilizado como escudo para a eternização da prestação de um serviço deficitário.

Finalmente, ressalte-se mais uma vez a **evidente relação de prejudicialidade entre este mandamus e a ACP nº 5022129-48.2025.4.03.6100** e a vinculação que o Decreto Federal nº 12.068/2024 faz entre o processo de prorrogação e a inexistência de caducidade.

Ao tentar anular atos do processo de caducidade por meio deste mandado de segurança, a ENEL-SP busca, por via transversa, neutralizar seu histórico administrativo para viabilizar a renovação antecipada do contrato que é objeto de contestação, pelo município de

São Paulo, naquela ACP. Assim, **qualquer decisão na presente ação deve considerar o panorama sistêmico da concessão**, evitando o proferimento de decisão judicial que permita, por si só, a perpetuação da concessão já impugnada noutro feito judicial, sendo certo que a matéria poderá ser melhor analisada por esse D. Juízo e também por este órgão do MPF, em parecer conclusivo, após a necessária prestação de informações pela ANEEL.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL pugna:**

- 1. pela revogação da medida liminar anteriormente concedida**, ante a constatação de perigo da demora reverso e a natureza não terminativa do ato impugnado; e
- 2. pelo acolhimento da preliminar de incompetência e prevenção**, determinando-se a remessa imediata dos autos à 12ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de São Paulo/SP, para julgamento conjunto com a ACP nº 5022129-48.2025.4.03.6100;
- 3. em não sendo reconhecida a incompetência deste juízo e/ou a prevenção do juízo da 12ª Vara da SJSP, requer nova remessa dos autos ao MPF após a apresentação de informações/contestação pela ANEEL**, para manifestação conclusiva.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA
PROCURADORA DA REPÚBLICA