



Número: **1038175-80.2020.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Corte Especial**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **19/11/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1008292-03.2020.4.01.3100**

Assuntos: **Energia Elétrica**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL (REQUERENTE)			
UNIÃO FEDERAL (REQUERENTE)			
JUÍZO DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJAP (REQUERIDO)			
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)			
RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES (TERCEIRO INTERESSADO)		CARMEM CRISTINA FONSECA PINTO (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
85751 541	20/11/2020 17:15	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Gab. Presidência

PROCESSO: 1038175-80.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1008292-03.2020.4.01.3100

CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)

REQUERENTE: AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL, UNIÃO FEDERAL

REQUERIDO: JUÍZO DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJAP

## DECISÃO

Trata-se de “**PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR**” (ID 85648598, Pág. 1, fl. 3 dos autos digitais) apresentado pelas AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL e UNIÃO FEDERAL, objetivando, em síntese, fosse “(...) *DEFERIDO, DE FORMA LIMINAR, INAUDITA ALTERA PARTE, O PEDIDO DE SUSPENSÃO para sustar os efeitos da decisão proferida pela 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amapá 1008292-03.2020.4.01.3100 até o trânsito em julgado da ação (Súmula 626/STF), ante o risco concreto de perpetuação de grave lesão à ordem administrativa*” (ID 85648598, Pág. 34, fl. 36 dos autos digitais).

Em defesa de sua pretensão, as ora requerentes trouxeram à discussão, em resumo, as teses jurídicas e a postulação contidas no pedido de suspensão de liminar de ID 85648598, Págs. 1/35, fls. 3/37 dos autos digitais.

É, em síntese, do relatório. Decido.

De início, faz-se necessário consignar que, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), “*A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo, para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato*”.

O artigo 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992 dispôs, por sua vez, que “*Compete ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público*”.



*interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas". Por sua vez, o §1º, desse mesmo dispositivo legal preconiza que "Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado".*

Na Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), a suspensão da liminar e da sentença foi disciplinada no art. 15, *caput*, que dispôs no sentido de que, *"Quando, a requerimento de pessoa de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição"*.

No plano infralegal, o Regimento Interno desta Corte previu, em seu art. 322, *caput*, que, *"Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do §1º do art. 4º da Lei 8.437/1992"*.

Portanto, o deferimento da suspensão da execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença, em sede de procedimento de competência da Presidência deste Tribunal Regional Federal, constitui-se em via estreita e excepcional, que se encontra preordenada à finalidade de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Descabe nessa via, por conseguinte, apreciar o mérito propriamente da questão discutida no processo originário, eis que a matéria de fundo será, se for o caso, oportunamente examinada na via recursal própria. Nesse sentido, o mérito da medida de suspensão de eventual tutela de urgência, ou da segurança, não se confunde com a matéria de mérito discutida no processo de origem, porquanto, no presente feito, está a se discutir e a se analisar o potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado (art. 12º, §1º da Lei 7.347/1985, art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1991, art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 322 do RITRF-1ª Região).

A propósito, destaca-se a jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que *"a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas"* (SS 5.049-AgR-ED, Rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/5/2016).

No caso, faz-se necessário mencionar que a decisão impugnada, na parte que, *concessa venia*, reputo como essencial para o exame do pedido em discussão, tem o seguinte teor:

*"(...)*

*A interrupção no fornecimento de energia elétrica no Estado-membro do Amapá já se estende por mais de 15 dias (oscilando entre blecautes, racionamentos e rodízios de energia), sendo que os efeitos danosos deste "apagão", já considerado o maior e*



*mais prolongado na história do país, têm atingindo drasticamente a população amapaense, sobretudo as classes mais carentes, diante de um pavoroso cenário de crise retratado pelo comprometimento na prestação de outros serviços essenciais como o fornecimento de água potável, serviços de comunicação (internet e telefonia), serviços de saúde, segurança pública, dentre outros, tudo potencializado pelo avanço do contágio por coronavírus na Capital do Estado e em municípios contíguos, onde se concentram a maior parte da população.*

*Não bastasse isso, a demora na solução do problema tem repercutido sensivelmente em diversos setores da economia do Estado-membro do Amapá, como, por exemplo, na atividade comercial desenvolvida por médios e pequenos empreendedores, ocasionando, inclusive, o desabastecimento de alguns produtos alimentícios perecíveis, diante da impossibilidade de conservá-los, com incalculáveis prejuízos patrimoniais e mesmo morais ao povo do Amapá.*

*Segundo as denúncias trazidas ao conhecimento deste Juízo por intermédio da parte autora (e que foram, inclusive, amplamente noticiadas em cadeia nacional pela mídia brasileira), houve atuação negligente da ANEEL, do Operador Nacional do Sistema - ONS, bem como da empresa **Linhas de Macapá Transmissora de Energia S.A – LMTE** no tocante à necessidade de conserto de um dos três transformadores de energia elétrica da subestação de Macapá, que demandava reparos urgentes, desde o final do ano de 2019, havendo postergações desnecessárias e injustificáveis para a realização desses serviços, situação que foi determinante para o blecaute de energia elétrica no Amapá, após o incêndio que danificou os dois outros transformadores, ocasionado certamente pela sobrecarga do sistema.*

*Impende, ainda, mencionar que durante a realização de Inspeção Judicial realizada por este juízo no local do sinistro (Num. 376601894) o representante da empresa GEMINI ENERGY esclareceu que "(...) o transformador indicado como de número 2, **inoperante desde os idos de dezembro de 2019**, ou seja, antes do sinistro ocorrido em 03.11.2020, possui contrato de reparo assinado desde **setembro ou outubro do corrente ano** com a fabricante situada no Estado-membro de Santa Catarina, cuja previsão de conclusão do serviço foi delimitada em 14 (quatorze) meses. Por essa razão, informou que o mencionado transformador estava em processo de desmontagem e, logo após, a peça defeituosa será encaminhada para aquela fábrica".*

*Por sua vez, o representante da ANEEL, pontuou "(...)" que a Agência monitora, prioritariamente, todo o sistema energético de forma remota, por intermédio de análise de desempenho, uma vez que não possuem o quantitativo de servidores suficientes para a análise in loco. Esclareceu, ainda, que, havendo necessidade demonstrada pela análise de desempenho, a visita presencial de servidores é realizada, ou seja, a fiscalização não, via de regra, é presencial".*

*Corroborando a informação acima, cumpre assinalar que o gerente da empresa GEMINI, André Calheiros, afirmou que "(...)" trabalha na Subestação do sinistro desde o ano de 2016 e **nunca testemunhou fiscalização presencial pela ANEEL**".*

*Com efeito, sabe-se que pelas disposições do art. 21, inciso XII, letra "b", da Constituição Federal de 1988 "**os serviços e instalações de energia elétrica**" são da competência privativa da União.*



É de amplo conhecimento que os serviços públicos podem ser prestados diretamente por seu titular, em seu próprio nome e sob sua exclusiva responsabilidade ou, ainda, de maneira descentralizada, através de terceiros, para os quais o Poder Público transferiu a titularidade ou a possibilidade de execução, seja por outorga (através de lei), seja por delegação (por intermédio de contrato — concessão ou ato unilateral — permissão e autorização).

**Hely Lopes Meirelles** preleciona que “com a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, **reservando ao Estado a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços**, houve a necessidade de criar, na Administração, agências especiais destinadas a esse fim, no interesse dos usuários e da sociedade” (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 33ª Ed. p.353).

Dentre referidas agências, instituídas como autarquias sob regime especial, a Lei 9.427/1996 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, com a finalidade de **regular e fiscalizar** a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º), estabelecendo, dentre outras atribuições (art. 3º), o dever de:

**II - promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;**

.....

**IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica;**

.....

**XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação.**

Por outro lado, após a interligação do sistema elétrico do Amapá ao restante do País através do “linhão Tucuruí” a responsabilidade pela fiscalização e organização do sistema passou a ser também do Operador Nacional do Sistema – ONS, conforme regulamentado pelo Decreto 5.081/2004, cujo art. 3º disciplina que:

Sem prejuízo de outras funções atribuídas pelo Poder Concedente, constituirão atribuições do ONS, a serem exercidas privativamente pela Diretoria: **I – o planejamento e a programação da operação e o despacho centralizado da geração, com vistas à otimização do Sistema Interligado Nacional - SIN; II – a supervisão e a coordenação dos centros de operação de sistemas elétricos, a supervisão e o controle**



**da operação do SIN e das interligações internacionais; III - a contratação e a administração de serviços de transmissão de energia elétrica e as respectivas condições de acesso, bem como dos serviços ancilares; IV - a proposição ao Poder Concedente das ampliações de instalações da Rede Básica, bem como de reforços do SIN, a serem considerados no planejamento da expansão dos sistemas de transmissão; V - a proposição de regras para a operação das instalações de transmissão da Rede Básica do SIN, mediante processo público e transparente, consolidadas em Procedimentos de Rede, a serem aprovadas pela ANEEL, observado o disposto no art. 4o, § 3o, da Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996; VI - a divulgação dos indicadores de desempenho dos despachos realizados, a serem auditados semestralmente pela ANEEL. VII - a previsão de carga e o planejamento da operação dos sistemas isolados; e VIII - a proposição de regras para a previsão de carga e para o planejamento da operação dos sistemas isolados, consolidadas em procedimentos operacionais, a serem aprovadas pela ANEEL em regulação específica.**

*A simples leitura dos dispositivos legais em destaque, não deixa qualquer margem para dúvidas acerca da competência e do dever da ANEEL e do ONS de regulamentarem e fiscalizarem os contratos e a prestação dos serviços de energia elétrica no país, inclusive na subestação de Macapá, mesmo porque, apesar das disposições do art. 25 da Lei 8.987/95 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) atribuírem à concessionária a responsabilidade por prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade, o Poder concedente pode, também, ser responsabilizado se exauridas as possibilidades de reparação dos prejuízos causados pelo concessionário (sendo, pois, subsidiária a responsabilidade estatal), inclusive, em decorrência de má escolha do concessionário ou de **ausência de fiscalização**.*

*No caso dos autos, o documento de Num. 378853370 - Pág. 1 (ofício expedido pela LMTE aos diretores da ANEEL) dá conta de que os diretores da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, foram comunicados, desde o mês de abril de 2020, que eventuais medidas preventivas de combate ao Coronavírus, poderiam afetar as obras em andamento e a prestação dos serviços de operação e manutenção sob responsabilidade da LMTE, e que a empresa estaria preocupada em resguardar o direito da Concessionária em relação a possíveis efeitos, inclusive penalidades e/ou redução de receitas, decorrentes de eventos que não sejam possíveis evitar ou impedir, e que causem eventuais falhas e/ou atrasos na prestação do serviço público.*

*Ressalte-se que por ocasião da inspeção judicial acima referida este juízo tomou conhecimento de que a empresa LMTE deu total ciência à ANEEL e ao Operador Nacional do Sistema da situação irregular e da premente necessidade de reparos em um dos transformadores de energia elétrica da subestação de Macapá, sendo que referidos órgãos, mesmo diante da gravidade da informação, não deram a devida atenção aos fatos, preferindo assumir os riscos da inércia, sem a implementação de qualquer alternativa ou de um plano de contingência para restabelecer a segurança e a confiabilidade do sistema, mesmo porque é de público conhecimento que a logística para reposição de equipamentos na região amazônica é muito mais complicada, sobretudo no Amapá que não dispõe de interligação terrestre com outras regiões do país.*



*Não bastasse isso, outros fatores ocorridos no âmbito do Contrato de Concessão para a subestação de Macapá já justificavam por si só, um acompanhamento mais específico da situação energética no Estado-membro do Amapá pela ANEEL e pelo ONS, como, por exemplo, o fato de a empresa ISOLUX (que pediu recuperação judicial em 2016) ter sido substituída pela LMTE.*

*Diante de todas essas intercorrências, entendo que faltou mais diligência por parte da ANEEL e do ONS, sobretudo quanto à cobrança junto a concessionária de providências de reparos no primeiro transformador que estava em manutenção desde dezembro de 2019, o que, certamente, teria evitado maiores transtornos relativos ao apagão de 03 de novembro de 2020.*

*Ademais, em que pese as argumentações dos órgãos responsáveis pelo sistema energético no sentido de que já estão em busca de uma breve solução para o problema, certo é que, passados mais de 15 dias do primeiro blecaute, a possibilidade de “apagões” ainda assombra a sociedade amapaense, tanto que, no último dia 17/11/2020, por volta das 20h 30min, um novo episódio deste infortúnio deixou novamente a Capital e outros municípios do Amapá, por várias horas, na total escuridão, sem qualquer justificativa plausível para tanto.*

*Nesse panorama, não há como negar que houve completa omissão ou, no mínimo, atuação negligente dos órgãos de fiscalização do sistema energético, especificamente, da ANEEL e do ONS em relação ao cumprimento do Contrato de Concessão nº 009/2008-ANEEL firmado com a empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia S.A – LMTE, mesmo porque a Cláusula 8ª do referido contrato determina que a “**a exploração do serviço público de transmissão, objeto deste contrato, será acompanhada, fiscalizada e controlada pela ANEEL**” que, por sua vez, tem afirmado que as fiscalizações ocorrem de forma remota, por intermédio de monitoramento de indicadores, metodologia que, no caso do Estado-membro do Amapá, se mostrou totalmente ineficaz e insuficiente, tanto que culminou no trágico “apagão”, cujos efeitos ainda perduram, sem previsão de solução definitiva, o que se mostra preocupante, considerando que em virtude da fragilidade do método de fiscalização do sistema energético nacional, a situação vivenciada pelo Estadomembro do Amapá poderá se repetir em outras unidades de Federação.*

*Em verdade, o lamentável blecaute ocorrido no Estado-membro do Amapá é reflexo de um autêntico “**apagão de gestão**” provocado por uma sucessão de “Governos Federais” que negligenciaram quanto ao **planejamento adequado de políticas públicas** de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, deixando o sistema entregue a própria sorte e em mãos de grupos políticos e econômicos que se unem estritamente para fins de enriquecimento ilícito, tratando o povo como “rebanho bovino” e não como sujeitos de direitos, conforme preconiza a legislação brasileira.*

*Diante da extrema gravidade dos fatos, entendo que a hipótese requer uma ampla e minuciosa investigação, tanto por parte da Polícia Federal como por intermédio da atuação do TCU, com vista a esclarecer as causas reais que ensejaram o apagão no Estado-membro do Amapá, objetivando a responsabilização dos culpados, **o que, no meu entendimento, não será possível realizar com eficácia, caso os dirigentes da ANEEL e do Operador Nacional do Sistema, permaneçam em suas funções, considerando o “risco patente” de restrição quanto ao acesso ou mesmo de extravio de documentos que possam comprometer ou elucidar a exata apuração dos fatos pelo Tribunal de Contas da União, que, aliás, já***



**instaurou procedimento investigativo específico no âmbito daquela Corte de Contas, autuado sob o nº TC 039.604/2020-9.**

*É certo que a lei 4.717/65, não prevê a possibilidade de afastamento cautelar de agentes públicos no âmbito de seu procedimento. Contudo, tal fato não consubstancia óbice à análise do pedido de afastamento formulado pela parte autora, vez que, não obstante algumas divergências, prevalece na doutrina e na jurisprudência o entendimento no sentido de que o procedimento da Ação Popular comporta a aplicação subsidiária das leis que integram o sistema de tutela coletiva (Lei de Ação Civil Pública e Lei de Improbidade Administrativa) em decorrência, dentre outros motivos, do aplicação da teoria do “diálogo das fontes”, como, a propósito, se pode extrair do seguinte julgado:*

**“(…) A ação de improbidade administrativa, a ação civil pública e a ação popular compõem o microsistema de tutela dos direitos difusos e coletivos, e as Leis nº 8.429/1992, 7.347/1985 e 4.717/1965 são aplicáveis subsidiariamente umas às outras, com enfoque interdisciplinar (...)” (TRF – 3ª Região - AGRAVO DE INSTRUMENTO ..SIGLA\_CLASSE: AI 5015939-80.2018.4.03.0000 – Rel. Desembargador Federal DENISE APARECIDA AVELAR - 3ª Turma, Intimação via sistema DATA: 15/10/2020.)**

*Ademais, o art. 22 da Lei 4.717/65 autoriza a aplicação das regras do Código de Processo Civil naquilo que não contrariar os dispositivos da lei de ação popular, possibilitando, portanto, a utilização do poder geral de cautela, com vista a efetividade da prestação jurisdicional.*

*Nesse contexto, mostra-se perfeitamente possível invocar, no caso concreto, a regra decorrente da previsão constante no Parágrafo Único do art. 20 da Lei 8.429/92, no sentido de que “(...) a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual”.*

*Ressalte-se, ainda, que embora a medida extrema do afastamento provisório não deva se justificar em “meras conjecturas”, não tem sentido exigir a prova cabal, exauriente, de que o agente, mantido no exercício da função, acarretará prejuízo ao descobrimento da verdade, porquanto a doutrina tem preconizado que os indícios já serão suficientes à decretação da medida, conforme Lições de **Galeno Lacerda**, ao prelecionar que “se o dano ainda não ocorreu, não se requer prova exaustiva do risco. Basta a probabilidade séria e razoável, para justificar a medida”. Segundo pensamos, a análise judicial quanto à presença de “probabilidade séria e razoável risco para a instrução processual passa, necessariamente, pelas denominadas “regras de experiência comum”(“máximas de experiência”), “subministradas pela observação do que ordinariamente acontece”(art. 335 do CPC). Este, a nosso ver, o único caminho possível ao ingresso de presunções no campo de análise do periculum in mora. (GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa, 8a edição. Saraiva, 2014, pág. 1040-1041)*

*Portanto, por intermédio do afastamento provisório dos agentes públicos, busca-se fornecer ao juiz instrumento capaz de alcançar a verdade real, evitando-se que eventuais atuações dolosas possam atrapalhar a produção dos elementos necessários à apuração dos fatos e, por conseguinte, à formação do convencimento*





judicial.

*É de destacar, finalmente, que essa sucessão de erros, condenáveis negligências, mostram o lado triste de uma face oculta...do Estado Brasileiro que, ao não se planejar e ao não se organizar adequadamente para o futuro, figurando demasiadamente conivente com a corrupção (promiscuidade entre interesses econômicos e políticos), está nos conduzindo ao “Neocolonialismo” e não ao papel de uma grande Nação que poderíamos vir a ser.*

*À luz desses fundamentos, objetivando proporcionar ao TCU e a Polícia Federal maior isenção e eficácia na apuração dos fatos que levaram ao blecaute no Estado-membro do Amapá no último dia 03/11/2020 e que perdura até a presente data, inclusive com reincidência de apagão total no dia 17/11/2020, DEFIRO o pedido cautelar formulado pela parte autora no item “d” da petição de Num. 372747894 e reiterado nos itens “a” e “b” do pedido de Id.378820523, **para determinar o afastamento provisório**, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão, da **atual diretoria da ANEEL** (prevista no art. 4º da Lei 9.427/96), bem como **dos atuais diretores do Operador Nacional do Sistema-ONS** (previstos no art. 7º do Decreto 5.081/2004), com vista a que não interfiram na apuração das responsabilidades pelo referido apagão.*

*Considerando a informação obtida por este Juízo de que o Tribunal de Contas da União já instaurou procedimento com vista a apurar as responsabilidades pelo infortúnio (**Processo nº TC 039.604/2020-9**) oficie-se à ilustre Relatora do feito, Ministra ANA ARRAES, bem como ao Superintendente da Polícia Federal no Amapá, dando-lhes ciência do inteiro teor desta decisão, que objetiva assegurar-lhe maior isenção na apuração dos fatos, devendo-se, portanto, promover, no prazo do afastamento (30 dias), todas as diligências e/ou auditorias necessárias nos órgãos de fiscalização do sistema energético do país (ANEEL e ONS) voltadas à esclarecer as reais causas do apagão no Estado-membro do Amapá.*

*Promova-se a atualização da autuação do feito, devendo também integrar o polo passivo da lide, a empresa **Linhas de Macapá Transmissora de Energia S.A – LMTE**, que, aliás, já peticionou nos autos com base na habilitação de Num. 376141383 - Pág. 164.*

*Citem-se as partes demandadas para que, no prazo legal, apresentem contestação ao pedido exordial, observando-se, inclusive, a regra do art. 183 para as partes abrangidas por suas disposições.*

*(...)” (ID 381162350 – autos de origem – as expressões em negrito, itálico e grifadas constam do texto original).*

Faz-se importante consignar, na espécie, no que diz respeito ao conceito de ordem pública administrativa, prevista no art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1991, que se apresenta como necessário destacar excerto do voto condutor do acórdão, proferido no âmbito do egrégio Supremo Tribunal Federal, pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na SS 846-AgR/DF, no qual Sua Excelência observou que:

*“33. Como é sabido, deve-se ao em. Ministro Néri da Silveira, ao tempo em que Presidente do extinto Tribunal Federal de Recursos, a construção - que fez escola - do risco à ordem administrativa, contido na alusão legal à ordem pública, como motivo da suspensão de segurança.*



34. *É preciso convir, no entanto, que - ao contrário da saúde, da segurança, da economia e da ordem pública material, que comportam significação juridicamente neutra -, o conceito de ordem pública administrativa está inextrincavelmente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da Administração que a decisão a suspender põe em risco.*

35. *Recordem-se, a propósito, em uma de suas decisões pioneiras a respeito, as palavras do Ministro Néri da Silveira - TFR, SS 5.265, DJ 7.12.79:*

*"...Quando na Lei nº 4348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração".*

**36. "Ordem Administrativa" é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, "a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração".** (realce em negrito acrescido).

Vale destacar, ainda, que, na Suspensão de Segurança 4.405-SP (TFR), o eminente Ministro Neri da Silveira deixou consignado que:

*"(...) no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, **a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração**, pelas autoridades constituídas" (TFR, SS 4.405, DJU 7.12.1979, in VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 207 - realce em negrito acrescido).*

Em juízo de cognição sumária, inerente ao atual momento processual, verifica-se, *concessa venia*, a existência de risco de ocorrência, na hipótese, de grave lesão à ordem pública, na perspectiva da ordem administrativa, diante da relevância da fundamentação apresentada pelas requerentes, no sentido, em resumo, de que *"A decisão ora impugnada acarreta severo impacto ao regular desempenho da atividade administrativa ao afastar dos respectivos cargos os membros da Diretoria Colegiada da ANEEL, à míngua de qualquer fundamento legal, tornando acéfala a Agência Reguladora, em momento no qual a efetiva atuação dos agentes públicos mais se faz necessária, dada a gravidade da situação energética enfrentada pelo Estado do Amapá (...)"* (ID 85648598, Pág. 24, fl. 26 dos autos digitais - grifei).

Com efeito, no caso, ao *"(...) **determinar o afastamento provisório**, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão, da **atual diretoria da ANEEL** (prevista no art. 4º da Lei 9.427/96), bem como **dos atuais diretores do Operador Nacional do Sistema-ONS** (previstos no art. 7º do Decreto 5.081/2004), com vista a que não interfiram na apuração das responsabilidades pelo referido apagão"* (ID 381162350 – autos de origem – as expressões grifadas e em negrito constam do texto original), o MM. Juízo Federal de origem acabou interferindo, substancialmente, *data venia*, na estrutura, na



organização da Administração Pública Federal e no desempenho regular de suas funções, especificamente no exercício das competências a cargo da ANEEL e do ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico), em cenário de grave crise energética vivenciada pelo Estado do Amapá, prejudicando a continuidade das ações a serem adotadas pelos referidos agentes no contexto da gestão do aludido quadro de crise.

Ainda nessa quadra, atinente à sustentada lesão à ordem pública, em sua perspectiva administrativa, merece também realce o sustentado pelas ora requerentes, acerca de que “Não se pode deixar de consignar que o afastamento dos Diretores da ANEEL não só configura ofensa ao princípio da estabilidade dos mandatos dos dirigentes das Agências Reguladoras, como também implica uma interferência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo. Note-se que, por lei, nem mesmo o chefe do Poder Executivo federal, na figura do Presidente da República, detém competência para destituir do cargo os diretores da ANEEL. Com muito maior razão, não pode o magistrado de primeira instância, em juízo sumário no âmbito de ação que não tem por finalidade responsabilizar pessoalmente os agentes públicos, tomar cautelarmente a decisão de afastar os dirigentes máximos da Agência Reguladora. É nítida a ofensa ao princípio da separação dos poderes” (ID 85648598, Págs. 26/27, fls. 28/29 dos autos digitais - grifei).

Em relação ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), a sustentada hipótese de grave violação à ordem pública, em sua dimensão administrativa, também se verifica, na espécie, *data venia*, em consequência da interferência do Poder Judiciário no exercício regular das competências a cargo do referido ente, uma vez que, a teor da fundamentação consignada na inicial, “(…) o ONS como entidade responsável pelas atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional, possui atribuição legal de realizar a supervisão e controle da operação dos sistemas eletroenergéticos nacionais interligados e das interligações internacionais, tornando-se figura essencial para o presente caso, uma vez que se trata de perturbação, com desconexão de subestação de energia elétrica da rede de transmissão da Rede Básica do SIN” (ID 85648598, Pág. 29, fl. 31 dos autos digitais - grifei).

De tal sorte que, consoante o alegado pelas requerentes, **“(…) o Operador é figura central nas atividades relacionadas ao reestabelecimento da conexão do estado do Amapá à Rede Básica do SIN, uma vez que somente ele possui as competências e condições técnicas de viabilizar os estudos para avaliação dessa conexão e, a inobservância de tal fato, gera potencial ofensa as atribuições legais definidas na Lei nº 9.648/1998”** (ID 85648598, Pág. 30, fl. 32 dos autos digitais).

A propósito, merece realce o precedente jurisprudencial do egrégio Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa vai a seguir transcrita e que, *data venia*, vislumbro como aplicável ao caso presente:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA.  
GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO  
LIMINAR. AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFICIÁRIOS NÃO PREVISTOS  
EM MEDIDA PROVISÓRIA. CARÁTER SATISFATIVO DA MEDIDA.  
INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO  
MANIFESTO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela cuja



*finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.*

**2. Comprovada a grave lesão à ordem e à economia públicas provocada por decisão liminar que interfere na gestão, na organização e no custeio de políticas públicas, invadindo a competência do Poder Executivo, é manifesto o interesse público em suspendê-la.**

3. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS 2.714/SE, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/08/2020, DJe 13/08/2020 - realcei).

Vale salientar, além disso, em juízo mínimo de delibação acerca da matéria de fundo, que a medida de afastamento cautelar de agentes públicos do exercício de suas funções administrativas se caracteriza, por aplicação na hipótese, do disposto no parágrafo único do art. 20, da Lei 8.429/1992, como providência de caráter excepcional, cujo escopo é a necessidade de garantia da instrução processual, quando a atuação concreta do agente público, no exercício de suas funções, puder comprometer ou prejudicar a produção de provas no processo e, em consequência, a apuração de responsabilidade pessoal. Tal situação concreta, porém, com a devida *venia*, não restou segura e suficientemente demonstrada na decisão impugnada, ante a ausência de elementos de prova, ou mesmo de elementos indiciários, a apontar, concretamente, no presente momento processual, a cogitada ocorrência de “(...) **‘risco patente’ de restrição quanto ao acesso ou mesmo de extravio de documentos que possam comprometer ou elucidar a exata apuração dos fatos pelo Tribunal de Contas da União, que, aliás, já instaurou procedimento investigativo específico no âmbito daquela Corte de Contas, autuado sob o nº TC 039.604/2020-9**” (ID 381162350 – autos de origem – as expressões em negrito e grifadas constam do texto original).

A propósito, merece realce o precedente jurisprudencial do egrégio Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa vai a seguir transcrita e que, com a licença de ótica diversa, é de se vislumbrar como aplicável ao caso presente:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AFASTAMENTO CAUTELAR DA FUNÇÃO PÚBLICA. ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/92. MEDIDA EXCEPCIONAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE LIMITOU O AFASTAMENTO DA FUNÇÃO PÚBLICA AO PRAZO DE 120 DIAS, A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.*

*I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.*

*II. O Tribunal de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento interposto por Miriam Moraes Puerari e outra, contra decisão que, nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, deferira medida liminar, para determinar o afastamento cautelar das rés das funções públicas que exercem.*

*III. Na forma da jurisprudência do STJ, a regra do art. 20, parágrafo único, da Lei*



8.429/92, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se configurado risco à instrução processual, considerando que a mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 472.261/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014; REsp 1.197.807/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/11/2013.

IV. O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, limitou o afastamento preventivo das rés, em 07/12/2016, ao prazo de 120 dias, a contar da publicação do acórdão recorrido, considerando que, "em que pese a gravidade da situação afirmada, a subtração, ocultação ou destruição de documentos administrativos pelas requeridas ainda se apresenta como uma suposição, uma vez que ainda não evidenciada, em elementos materiais ou testemunhas de prova, sua ocorrência concreta", e que, "de igual modo, para além da mera posição hierárquica ocupada pelas requeridas na Escola Naval, também se revela ainda sugerida, suposta ou insinuada suas condutas concretas que seriam implicativas ou caracterizadoras de coação ou cooptação de testemunhas de interesse à instrução processual". Para a Corte a quo, "dados (a) as finalidades específicas da medida cautelar concretamente requerida pelo MPF e deferida pelo Juízo Federal a quo e (b) o tempo decorrido desde a efetivação da medida cautelar deferida pelo Juízo Federal, a manutenção da eficácia da medida cautelar, de modo incondicionado e por tempo indefinido, implicaria, só por si, pela usual demora na alongada tramitação do processo, prejuízo injustificável tanto ao interesse público, primário e secundário, quanto ao interesse dos imputados, ante as garantias do devido processo legal, da duração razoável do processo e da presunção de inocência".

V. Considerando a fundamentação do acórdão objeto do Recurso Especial, os argumentos utilizados pela parte ora agravante, no sentido de que seria imprescindível o afastamento das rés "enquanto se fizer necessário à instrução processual", somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o necessário reexame de matéria fática, não cabendo a esta Corte, a fim de alcançar conclusão diversa, reavaliar o conjunto probatório dos autos.

VI. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 1241403/RJ, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2020, DJe 27/08/2020).

Finalmente, encontra-se presente, na espécie, *data venia*, o *periculum in mora*, uma vez que, a teor do asseverado na inicial, "A manutenção da decisão impugnada, portanto, envolve danos imediatos e potenciais aos investidores, empresas, usuários e sociedade em geral, que não podem ficar em compasso de espera assistindo à inoperância da ANEEL por tão longo período de tempo" (ID 85648598, Pág. 32, fl. 34 dos autos digitais), bem assim o indicado no sentido de que "(...) encontram-se em risco até mesmo as medidas que podem ser tomadas para remediar a situação do Amapá. Nesse mesmo sentido, vários atos já foram emitidos pela Agência no curso das providências emergenciais relativas à perturbação ocorrida em 3 de novembro, (...)” (ID 85648598, Pág. 33, fl. 35 dos autos digitais).

Diante disso, defiro o postulado pelas requerentes, na forma como postulado na inicial.



Comunique-se ao MM. Juízo Federal requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Não havendo interposição de recurso, arquivem-se os autos.

Intimem-se, com observância das formalidades e cautelas legais e de praxe, inerentes ao procedimento seguido por este processo.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

ITALO FIORAVANTI SABO MENDES

Desembargador Federal

Presidente

