

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.368/2022-0 [Apenso: TC 017.557/2024-0]

Natureza(s): Monitoramento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica;
Ministério de Minas e Energia

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA VIA PCS 1/2021. CRISE HIDROLÓGICA. CONTRATOS DE ENERGIA DE RESERVA COM USINAS TERMELÉTRICAS. ACÓRDÃO 2.699/2022-PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO PARA AVALIAÇÃO INDIVIDUALIZADA DOS CONTRATOS PELO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). POSSIBILIDADE DE RESCISÃO OU SOLUÇÃO NEGOCIADA. RISCOS JUDICIAIS ASSOCIADOS À RESCISÃO UNILATERAL. INSTAURAÇÃO DE CINCO PROCESSOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONTROVÉRSIAS (SSC) NO TCU: ÂMBAR ENERGIA S.A. (TC 006.248/2023-3), TRADENER SERVIÇOS EM ENERGIA LTDA. (TC 006.250/2023-8), ROVEMA ENERGIA S.A. (TC 006.223/2023-0), GRUPO BTG (TC 006.252/2023-0), KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA. (TC 006.253/2023-7). ACORDOS CELEBRADOS COM BTG, KPS E TRADENER. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO COM ROVEMA POR AUSÊNCIA DE PROPOSTA CONFORME PREMISSAS DO PODER CONCEDENTE. REJEIÇÃO DA SSC COM ÂMBAR POR AUSÊNCIA DE CONSENSO. CELEBRAÇÃO DE ACORDO ENTRE MME, AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA E ÂMBAR FORA DO TCU. BENEFÍCIO EFETIVO ESTIMADO EM R\$ 13,85 BILHÕES, COM IMPACTO NA MODERAÇÃO DAS TARIFAS DE ENERGIA. MANUTENÇÃO DO SOBRESTAMENTO DO MONITORAMENTO ATÉ A CONCLUSÃO DO TC 006.250/2023-8 (SSC COM TRADENER). PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento constituído para verificar o cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 2.699/2022-Plenário, respectivo à representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) 1/2021, que permitiu a contratação de energia elétrica de maneira emergencial, em virtude de situação hidrológica desfavorável ocorrida em 2020/2021.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 74 a 78):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de monitoramento do Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, que tratou de representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) 1/2021. Esse procedimento permitiu a contratação de energia elétrica de maneira emergencial, em virtude de situação hidrológica desfavorável ocorrida em 2020/2021, e efetivamente autorizou diversas empresas a implantarem e a explorarem usinas, em sua maioria, de fonte termoeleétrica.

2. *O referido Acórdão fixou o prazo de trinta dias para que o Ministério de Minas e Energia (MME), com base especialmente no seu poder-dever de motivação e autotutela, em face, entre outros, da melhoria do cenário hidrológico e dos elevados valores envolvidos, realizasse avaliação individualizada e conclusiva dos contratos decorrentes do PCS, comparando-se as vantagens e desvantagens quanto às possibilidades de manutenção dos contratos, rescisão ou solução negociada, indicando objetivamente a melhor solução para cada contrato, considerando o impacto nas tarifas no curto, médio e longo prazos e a segurança do fornecimento de eletricidade, levando-se em conta, também, alternativas que possam substituir o aumento de oferta de energia e potência previsto nos instrumentos, com fulcro no art. 53 da Lei 9.784/1999; no art. 41, VII, da Lei 13.844/2019; nos art. 1º, VI; art. 16, XII; art. 20, IV; art. 21, II e VI, do Anexo I do Decreto 9.675/2019 e no art. 26, caput e § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

CONTEXTUALIZAÇÃO

3. *O PCS teve por objetivo a contratação de energia de reserva para garantir a segurança e a continuidade do suprimento eletroenergético no país, em face de percepção de risco de restrições de oferta de energia decorrentes da escassez hidroenergética ocorrida entre os anos de 2020 e 2021.*

4. *A realização do certame foi determinada pela Resolução da Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (CREG) 4/2021, considerando as deliberações do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), e segundo as diretrizes estabelecidas na Portaria Normativa GM/MME 24/2021.*

5. *Tendo em vista as condições excepcionais daquele momento, a contratação emergencial exigiu uma série de flexibilizações a fim de dar maior celeridade ao leilão, como a ausência de consulta pública para suas diretrizes, exigência de maior celeridade no licenciamento ambiental, transferência aos empreendedores do risco relativo à conexão da usina e à contratação dos montantes de uso junto à distribuição ou transmissão – não caracterizando qualquer excludente de responsabilidade no caso de restrições ao escoamento ou de indisponibilidade da conexão necessária para sua operação comercial –, comprovação de combustível apenas após a realização do certame, entre outros (peça 2, p. 2 do TC 006.248/2023-3).*

6. *Considerada essa situação, o PCS 1/2021 foi realizado no dia 25/10/2021 e contratou 778,2 MW médios, ou 1.221 MW de potência, distribuídos em dezessete usinas, em sete estados, para início de operação comercial até 1/5/2022. Com as alterações de características técnicas aprovadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no decorrer do período de implantação dos projetos, os empreendimentos contratados possuíam 1.241 MW de capacidade de geração de energia no início de 2023. A contrapartida dessa contratação foi uma receita fixa por disponibilidade de R\$ 11,71 bilhões anuais, no período entre 1/5/2022 e 31/12/2025.*

7. *Em maio de 2022, análise desta Unidade Técnica observou que a maior parte dos empreendimentos contratados no PCS estava atrasada, alguns com previsão de operação*

comercial dentro do limite estabelecido pelo edital do certame, 1º/8/2022, outros fora desse limite (peça 57 do TC 001.722/2022-0).

8. Em virtude dos altos custos envolvidos no PCS, e da modificação do cenário hidrológico para uma situação mais favorável em comparação à da época da elaboração do certame, entendeu-se necessária a reavaliação individualizada dos contratos, sob o risco da manutenção de contratos antieconômicos e desnecessários, onerando excessivamente os consumidores do setor elétrico. A reavaliação dos contratos, quanto à legalidade e ao mérito, é uma obrigação da administração pública, com base no seu poder-dever de autotutela. Considerando que havia cláusulas contratuais específicas para rescisão contratual, após vencido o limite de três meses de atraso para entrada em operação comercial, inclusive com pagamentos de multas e indenizações, não haveria que se falar em insegurança jurídica (peça 57 do TC 001.722/2022-0, p. 12).

9. Formulou-se, assim, proposta de encaminhamento em termos similares ao entendimento anterior, que foi acatada pelo Plenário deste Tribunal e deu origem à determinação constante do Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário, transcrita na introdução desta instrução.

ANÁLISE DO ATENDIMENTO DA DELIBERAÇÃO

10. Após a expedição da referida determinação, o MME realizou a Consulta Pública 139/2022, que resultou na publicação da Portaria MME 55/2022, com as seguintes diretrizes gerais: para os adimplentes com o prazo rescisório do PCS, ofertou-se a rescisão amigável do contrato, desobrigando as partes contratadas do pagamento da penalidade de multa por resolução contratual, caso apresentassem Termo de Rescisão Amigável à Aneel em até sessenta dias; e, para os caracterizados como inadimplentes, defendeu-se o estrito cumprimento dos contratos, com a rescisão unilateral dos Contratos de Energia de Reserva (CER) correspondentes e pagamento das penalidades consequentes.

11. Após o prazo de adesão à portaria, o Ministério informou, no documento que trouxe a fundamentação do pedido de solução consensual, Nota Técnica 1/2023/SEE (peça 2, p. 1 do TC 006.248/2023-3), que somente a UTE Fênix, das sete usinas adimplentes, mostrou-se interessada na rescisão amigável.

12. Posteriormente, ainda em atendimento à determinação deste Tribunal, e em sintonia com a Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022, o MME apresentou, em 28/3/2023, requerimento de instauração de procedimento para busca de solução consensual de controvérsias relevantes com as seguintes empresas vencedoras no PCS: Ámbar Energia S.A.; Tradener Serviços em energia Ltda.; Termelétricas Viana S.A., Linhares Geração S.A. e Povoação Energia S.A. (grupo BTG); Rovema Energia S.A.; e Karpowership Brasil Energia Ltda (KPS).

13. O requerimento foi aceito por esta Corte e originou cinco processos de solução consensual de controvérsias, um para cada empresa mencionada, consoante lista a seguir: TC 006.252/2023-0 (grupo BTG), TC 006.250/2023-8 (Tradener), TC 006.248/2023-3 (Ámbar), TC 006.223/2023-0 (Rovema) e TC 006.253/2023-7 (KPS).

14. O MME ponderou, na mencionada Nota Técnica 1/2023/SEE (peça 2 do TC 006.248/2023-3), que os riscos judiciais envolvidos na estrita aplicação das disposições contratuais para as usinas inadimplentes eram elevados, pois (p. 9):

(...) embora a revogação das outorgas e dos contratos esteja expressa nos contratos de energia de reserva de cada usina em determinadas situações, a manutenção dessa decisão administrativa pelo Poder Judiciário não está assegurada, especialmente em casos em que as usinas estejam aptas a gerar energia, embora fora do período previsto no contrato.

O histórico de judicialização no setor elétrico revela que a concessão de liminares que produzem efeitos por períodos relevantes de vigência dos contratos e que não são facilmente revertidas é uma realidade.

15. *Tais riscos justificariam, portanto, a busca por uma solução de autocomposição, o que se alinha ao propósito da IN TCU 91/2022, posteriormente alterada pelas IN 92/2023 e 97/2024.*

16. *A Nota Técnica 1/2023/SEE (peça 2 do TC 006.248/2023-3) indicou a situação das usinas vencedoras do PCS quanto à entrada ou não em operação, no início de 2023, conforme Tabela 1.*

Tabela 1 – Situação dos empreendimentos do PCS em 26/2/2023

Informações da Usina			Operacional				
Empreendedor	Usina	UF	Potência Usina (MW)	Situação Operação	Avanço Físico	Data de Operação da primeira UG	Data da Operação da última UG
BTG	Luiz Oscar Rodrigues de Melo	ES	36,00	Operação	100%	20/07/2022	21/07/2022
	Povoação I	ES	74,96	Operação	100%	23/07/2022	02/08/2022
	Viana I	ES	37,48	Operação	100%	14/07/2022	14/07/2022
Fênix	Fênix	MT	32,50	Operação	100%	27/10/2021	27/10/2021
Âmbar	Edlux X	MT	57,20	Sem Prev	100%	Sem Previsão	Sem Previsão
	Epp II	MT	119,50	Sem Prev	100%	Sem Previsão	Sem Previsão
	Epp IV	MT	62,88	Sem Prev	0% ²	Sem Previsão	Sem Previsão
	Rio de Janeiro I	MT	114,99	Sem Prev	100%	Sem Previsão	Sem Previsão
Tradener	Barra Bonita I	PR	10,32	Oper (Fora Prazo) ¹	100%	24/08/2022	11/10/2022
Karpowership	Karkey 013	RJ	258,64	Oper (Fora Prazo) ¹	100%	30/09/2022	31/12/2022
	Karkey 019	RJ	115,92	Oper (Fora Prazo) ¹	100%	30/09/2022	30/09/2022
	Porsud I	RJ	115,92	Oper (Fora Prazo) ¹	100%	30/09/2022	30/09/2022
	Porsud II	RJ	78,32	Oper (Fora Prazo) ¹	100%	25/10/2022	28/02/2023
Rovema	Buritis	RO	5,20	Operação	100%	16/06/2022	16/06/2022
	Machadinho	RO	5,30	Operação	100%	14/06/2022	09/08/2022
	RE TG 100 02 01	SC	100,20	Sem Prev	9%	Sem Previsão	Sem Previsão
Mercurio	Paulínia Verde	SP	15,95	Operação	100%	16/06/2022	30/06/2022

Fonte: Nota Técnica 1/2023/SEE (peça 2, p. 4, TC 006.248/2023-3)

17. *Como se observa, a maior parte dos empreendimentos objeto dos processos de solução consensual estava sem previsão de entrada em operação ou havia entrado fora do prazo previsto no Edital e no Contrato.*

18. *Com a autuação dos referidos processos de solução consensual, o Ministro Relator, Benjamin Zymler, decidiu, nos termos do art. 6º, §1º, da IN 91/2022, sobrestar o presente monitoramento em 2/5/2023 (peça 35), até que se deliberasse sobre as propostas a serem elaboradas pelas respectivas comissões de solução consensual.*

19. *Com o deslinde dos processos de solução consensual, foi consumada a condição para remover o sobrestamento. Destaca-se que houve consenso, no âmbito do TCU, para a celebração de aditivos contratuais com três empresas: KPS, Grupo BTG e Tradener; e dois processos foram arquivados sem acordo: Âmbar e Rovema.*

20. *No caso do processo que tratou das usinas da Âmbar, contudo, a Comissão de Solução Consensual elaborou minuta de acordo que chegou a ser aprovada pela Âmbar, pelo MME e*

pela Aneel, mas não foi aprovada pelos representantes desta Unidade Técnica e da SecexConsenso, integrantes da comissão, nos termos da IN TCU 91/2022.

21. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) acompanhou a posição dos representantes das unidades técnicas e sugeriu ao Plenário o arquivamento do processo, sem realização de acordo.

22. Ao apreciar o processo, esta Corte decidiu, por meio do Acórdão 597/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, arquivá-lo sem apreciação de mérito, tendo em vista não ter havido unanimidade pela aprovação da solução no âmbito da Comissão de Solução Consensual. O mesmo acórdão, entretanto, encaminhou ao poder concedente cópia do relatório e do voto que fundamentaram a decisão, bem assim outros documentos constantes do processo de solução consensual, para que, eventualmente, se entendesse conveniente e oportuno realizar junto com a Ámbar Energia S.A. qualquer termo de compromisso para dirimir as controvérsias tratadas, levasse em conta os aspectos e riscos ali suscitados.

23. Ato contínuo, o MME e a Aneel deram continuidade às negociações de acordo com a Ámbar, fora do processo de solução consensual desta Corte, e entenderam oportuno celebrar, conforme documentação acostada às peças 41 a 56, acordo de idêntico teor ao elaborado pela Comissão de Solução Consensual, com a retirada das cláusulas de competência desta Corte e a inclusão de cláusula de vigência, para que o acordo tivesse início sessenta dias após sua assinatura.

24. Análise anterior desta Unidade Técnica (peça 57) propôs a retirada do sobrestamento do presente processo para avaliar o referido acordo e concluiu por recomendar ao MME que fizesse cumprir as cláusulas contratuais e editais referentes a essas usinas e promovesse a rescisão unilateral dos respectivos Contratos de Energia de Reserva decorrentes do PCS 1/2021. Tal análise, contudo, não foi levada à apreciação do Plenário pelo relator Min. Benjamin Zymler, que decidiu (peça 61) não remover o sobrestamento do processo e aguardar a conclusão de todos os processos de solução consensual (à época, ainda estava em andamento o processo referente à empresa Tradener).

25. Em 12/7/2024, o Subprocurador-Geral do MPTCU, Lucas Rocha Furtado, apresentou representação (TC 017.557/2024-0), com pedido de medida cautelar para a suspensão do acordo entre o MME e a Ámbar. Essa representação, entretanto, foi considerada improcedente pelo Acórdão 2.120/2024-TCU-Plenário, também da relatoria do Min. Benjamin Zymler, e, em sua instrução, a Unidade Técnica entendeu ser dispensável a proposição de recomendação a respeito do acordo, em virtude da impossibilidade de se determinar objetivamente os custos das diferentes opções para os consumidores, e das sucessivas interações com os jurisdicionados, que demonstraram já haver um juízo exaustivo favorável à manutenção do acordo a partir das análises realizadas sobre o caso concreto (peça 168 do TC 017.557/2024-0).

26. Ademais, com o fito de obter informações atualizadas, emitiu-se diligência ao MME (peça 65), solicitando, para cada contrato derivado do PCS, o seguinte:

- a) A situação atual (se vigente, se alterado em função de acordo, se rescindido, se em processo de discussão judicial/administrativa etc.); e
- b) Se existe(m) multa(s) aplicada(s) e a situação de cada uma delas (quitada, vencida, revista em acordo consensual, vincenda, em discussão judicial/administrativa etc.)

27. Foram excluídos da solicitação mencionada os contratos assinados com a Karpowership Brasil Energia LTDA (KPS) e com as Usinas Linhares Geração, Termelétrica Viana e Povoação Energia (Grupo BTG), os quais já haviam assinado termo de autocomposição e estavam sendo monitorados no âmbito dos processos de solicitação de solução consensual, realizados nos

termos da Instrução Normativa TCU 91/2022.

28. Em resposta, o Ministério trouxe as informações apresentadas nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Contratos, usinas e situação atual

Contrato	Usina	Situação Atual
457/21	UTE Paulínia Verde	Vigente
450/21	BARRA BONITA I	Vigente - Assinou Termo de Autocomposição
448/21 - 449/21	EDLUX X	Substituída pela UTE CUIABA através do Termo de Autocomposição
458/21	EPP II	Substituída pela UTE CUIABA através do Termo de Autocomposição
453/21	EPP IV	Substituída pela UTE CUIABA através do Termo de Autocomposição
459/21 - 460/21	Rio de Janeiro I	Substituída pela UTE CUIABA através do Termo de Autocomposição
456/21	RE TG 100 02 01	CER rescindido pelo DSP nº 3.256/2022
448/21	UTE CUIABA	Vigente - Assinou Termo de Autocomposição
462/21	FENIX	Rescisão amigável do CER
443/21	BURITIS	Vigente
444/21	MACHADINHO	Vigente

Fonte: MME (peça 72, p. 2)

Tabela 3 – Usinas, multas e situação atual

Usina	Tipo de Penalidade	Valor	Situação Atual
BARRA BONITA I	* Multa - Termo de Autocomposição - Cláusula 2.4	R\$ 9.005.094,00	Adimplente - Realizado o pagamento de 5/12 parcelas, totalizando R\$ 3.752.122,50
BURITIS	Penalidade de Lastro - 2022	R\$ 21.485,52	Quitado
BURITIS	Penalidade por Atraso na entrada em operação comercial	R\$ 189.336,00	Quitado
FENIX	Débitos do processo de rescisão amigável	R\$ 1.031.786,10	Quitado
MACHADINHO	Penalidade de Lastro - 2022	R\$ 50.797,34	Quitado
MACHADINHO	Penalidade por Atraso na entrada em operação comercial	R\$ 328.619,74	Quitado
RE TG 100 02 01	Penalidade de Lastro - 2022 - Até o desligamento (jul/22)	R\$ 28.168.758,72	** Inadimplente - Desligada em ago/22 (ref.) - CER rescindido pelo DSP nº 3.256/2022
RE TG 100 02 01	Penalidade por atraso acumulada até o desligamento (jul/22)	R\$ 147.746.721,74	** Inadimplente - Desligada em ago/22 (ref.) - CER rescindido pelo DSP nº 3.256/2022 O valor de inadimplência acumulada inclui encargos moratórios até o desligamento
RE TG 100 02 01	Multa Rescisória	R\$ 818.030.543,36	** Inadimplente - Desligada em ago/22 (ref.) - CER rescindido pelo DSP nº 3.256/2022
UTE CUIABA	* Pagamento Reversão Despacho 1.336/2022 - Termo de Autocomposição - Cláusula 2.3.3	R\$ 74.206.392,24	Quitado
UTE CUIABA	* Penalidade por atraso - Termo de Autocomposição - Cláusula 2.3.2	R\$ 977.760.869,08	Quitado
UTE Paulínia Verde	Penalidade de Lastro - 2022	R\$ 3.843.114,16	Quitado
UTE Paulínia Verde	Penalidade de Lastro - 2023	R\$ 287.756,08	Quitado
UTE Paulínia Verde	Penalidade por Atraso na entrada em operação comercial	R\$ 18.147.067,08	Quitado

*Valores referentes aos débitos estabelecidos nos Termos de Autocomposição, não havendo mais valores a serem cobrados das usinas para os períodos anteriores à assinatura do Termo

**Os valores são referentes aos calculados até a data de desligamento sem atualização monetária e juros

Fonte: MME (peça 72, p. 2)

29. Vê-se, portanto, que estão adimplentes as usinas: Barra Bonita I, da Tradener; Buritis e Machadinho, pertencentes à Rovema; UTE Cuiabá, da Ámbar, que substituiu as usinas vencedoras do PCS Edlux X, EPP II, EPP IV e Rio de Janeiro I; e Paulínia Verde, da empresa Mercúrio. Encontra-se inadimplente, mas com multas aplicadas, a RE TG 100 02 01, da Rovema, cujo contrato foi rescindido pelo Despacho Aneel 3.256/2022.

30. Acerca dos contratos pertencentes à KPS (usinas Karkey 013, Karkey 019, Porsud I e Porsud II) e ao Grupo BTG (usinas Luiz Oscar Rodrigues de Melo, Povoação I e Viana I), verifica-se nos processos de solução consensual o registro dos termos de autocomposição assinados (peças 116 do TC 006.253/2023-7 e 78 do TC 006.252/2023-0, respectivamente). Repise-se que a situação da inadimplência dessas usinas quanto aos respectivos termos está sendo

verificada nos próprios processos de solução consensual, pela SecexConsenso.

31. *Pelo exposto, considerando que: (i) o MME realizou avaliação individualizada inicial dos contratos, propondo a resolução amigável aos inadimplentes e o estrito cumprimento contratual aos inadimplentes; (ii) ponderou os riscos judiciais da efetividade de se buscar a aplicação literal das disposições contratuais para o caso dos inadimplentes, dado o histórico de decisões judiciais contrárias, inclusive com emissão de cautelar cuja duração ultrapassa a vigência contratual; e (iii) trouxe os casos mais relevantes para discussão consensual dentro desta Corte, no bojo da sistemática estabelecida pela IN TCU 91/2022, culminando na assinatura de termos de autocomposição para três grupos, com redução de custos e pagamento de multas, **conclui-se que o MME cumpriu a determinação emitida pelo Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário.***

BENEFÍCIO EFETIVO DA DELIBERAÇÃO

32. *A determinação monitorada trouxe grandes desdobramentos aos contratos derivados do PCS. De maneira resumida, houve a rescisão amigável do contrato da Usina Fenix, acordos com a redução de custos aos consumidores e pagamento de multas para os contratos pertencentes aos grupos KPS e Tradener, acordo com redução de custos ao consumidor com o grupo BTG, estes três últimos decorrentes dos processos de solução consensual conduzidos dentro desta Corte, rescisão unilateral do contrato da Usina RE TG 100 02 01, pertencente à Rovema, pela ausência de acordo também em processo de solução consensual do TCU e acordo feito por iniciativa própria entre os agentes governamentais para as usinas do grupo Âmbor.*

33. *Ainda que todos os processos sejam, de certo modo, resultantes da determinação monitorada, entende-se que o benefício efetivo dos acordos feitos em sede de solução consensual, seguindo o rito da IN TCU 91/2022, será mensurado em monitoramento específico, a cargo da SecexConsenso, nos termos do art. 6º, §1º, da referida instrução normativa.*

34. *Assim, conclui-se oportuno e conveniente registrar como benefício efetivo, no presente processo, a economia estimada pelo MME decorrente dos contratos rescindidos de maneira amigável (UTE Fênix) e unilateral pela ausência de acordo (Rovema), avaliados em, respectivamente, R\$ 220.782.240,00 e R\$ 3.537.554.727,96 (Nota Técnica 1/2023/SEE – peça 2, p. 8, TC 006.248/2023-3), data base agosto/2021, somados às multas aplicadas à Rovema, no total de R\$ 993.946.023,82 (R\$ 28.168.758,72, R\$ 147.746.721,74 e R\$ 818.030.543,36 – Tabela 3, Usina RE TG 100 02 01, data base agosto/2022).*

35. *Ademais, apesar da ausência de consenso no processo interno deste Tribunal, entende-se que o acordo celebrado entre Âmbor, MME e Aneel constitui um dos desdobramentos da determinação sob monitoramento. Desse modo, o benefício efetivo desse acordo deve ser computado, e, para estimá-lo, deve-se comparar o custo ao consumidor do cumprimento integral dos contratos do PCS, com o custo do que foi acordado. Essa lógica reflete a comparação entre o cenário mais desfavorável ao consumidor, em eventual discussão judicial da questão, que exigiria o cumprimento integral dos contratos do PCS pertencentes à Âmbor, e o acordo firmado entre governo e a empresa.*

36. *Nos termos do relatório que analisou a proposta de acordo no âmbito do processo de solução consensual (TC 006.248/2023-3, peça 51, p. 27-29), as condições do termo, integralmente replicadas no acordo assinado fora do TCU (peças 41 a 56 deste monitoramento), abrangem: (i) a redução da obrigação de entrega de energia elétrica inflexível, associada ao desconto no valor total do contrato e reperfilamento do prazo contratual para 88 meses, com redução da receita anual da ordem de R\$ 5,09 bilhões/ano, para R\$ 1.440.439.471,91/ano (peça 42, p. 4); e (ii) o pagamento de multas e recomposição de débitos no valor líquido de R\$ 1.046.489.233,05 (peça 42, p. 6 e 7), data base de agosto de 2021.*

37. *O benefício estimado decorrente do acordo da Âmbor equivale, portanto, à diferença entre*

o custo integral do contrato, fixado em R\$ 18.701.694.465,15 (TC 006.248/2023-3, peça 51, p. 27), e o custo fixado no acordo (R\$ 10.563.222.794,01, obtido pela receita anual aplicada em 88 meses), deduzidas as multas e débitos (R\$ 1.046.489.233,05), resultando em R\$ 9.184.960.904,19, data base agosto/2021.

38. Para calcular o benefício total efetivo da determinação exarada no Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário, é necessário trazer as multas aplicadas à Rovema para a data base agosto/2021, como os demais valores. A soma das multas equivale a R\$ 993.946.023,82, data base agosto/2022. Aplicando a correção monetária pelo IGPM, tem-se R\$ 909.291.029,02, data base agosto/2021.

39. O benefício efetivo verificado nesse processo é, por conseguinte, a soma dos contratos rescindidos, R\$ 220.782.240,00 (UTE Fênix) e R\$ 3.537.554.727,96 (UTE RE TG 100 02 01, da Rovema), das multas aplicadas à Rovema, na data base agosto/2021 (R\$ 909.291.029,02), e do resultado do acordo firmado entre Ámbar, MME e Aneel (R\$ 9.184.960.904,19), **resultando em R\$ 13.852.588.901,19** com data base de agosto/2021.

40. Ressalta-se que o benefício total da determinação, no entanto, deve considerar os benefícios decorrentes dos acordos de solução consensual assinados com a KPS, com o Grupo BTG e com a Tradener. No entanto, esses benefícios estão sendo computados nos referidos processos tratados no âmbito da SecexConsenso.

CONCLUSÃO

41. O presente trabalho cuidou do monitoramento do Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, que fixou o prazo de trinta dias para que o Ministério de Minas e Energia (MME), com base especialmente no seu poder-dever de motivação e autotutela, em face, entre outros, da melhoria do cenário hidrológico e dos elevados valores envolvidos, realizasse avaliação individualizada e conclusiva dos contratos decorrentes do PCS, comparando-se as vantagens e desvantagens quanto às possibilidades de manutenção dos contratos, rescisão ou solução negociada.

42. Apresentou-se que o MME (i) realizou avaliação individualizada inicial dos contratos, propondo a resolução amigável aos inadimplentes e o estrito cumprimento contratual aos inadimplentes; (ii) ponderou os riscos judiciais da efetividade de se buscar a aplicação literal das disposições contratuais para o caso dos inadimplentes, dado o histórico de decisões judiciais contrárias, inclusive com emissão de cautelar cuja duração ultrapassa a vigência contratual; e (iii) trouxe os casos mais relevantes para discussão consensual dentro desta Corte, no bojo da sistemática estabelecida pela IN TCU 91/2022, culminando na assinatura de termos de autocomposição para três grupos, com redução de custos e pagamento de multas.

43. Concluiu-se, em função disso, que a Pasta cumpriu a determinação monitorada.

44. Por fim, entendeu-se que os benefícios das reduções de custos e multas acordados nos processos de autocomposição conduzidos no âmbito da referida IN aqui no TCU devem ser aferidos e registrados em monitoramento específico, nos termos do art. 6º, §1º do normativo.

45. Assim, registrou-se como benefício remanescente efetivo da determinação economia estimada decorrente dos contratos rescindidos de maneira amigável (UTE Fênix) e unilateral pela ausência de acordo (UTE RE TG 100 02 01, da Rovema), avaliados em, respectivamente, R\$ 220.782.240,00 e R\$ 3.537.554.727,96, somados às multas aplicadas a esta última, no valor de R\$ 909.291.029,02, e a economia decorrente do acordo firmado entre Ámbar e os agentes governamentais, calculada em R\$ 9.184.960.904,19, mediante confronto do cenário mais desfavorável ao consumidor, que seria o de execução integral dos contratos derivados do PCS para essa empresa, com o custo do acordo. O benefício efetivo verificado nesse processo ficou

em R\$ 13.852.588.901,19, com data base de agosto/2021.

46. Destaca-se novamente que o benefício total da determinação deve considerar também os benefícios decorrentes dos acordos de solução consensual assinados com a KPS, com o Grupo BTG e com a Tradener, em monitoramento pela SecexConsenso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário; e*
- b) apensar o presente processo ao TC 001.722/2022-0, que originou a determinação monitorada, nos termos do inciso II do art. 5º Portaria-Segecex 27/2009.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento constituído para verificar o cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 2.699/2022-Plenário, respectivo à representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) 1/2021, que permitiu a contratação de energia elétrica de maneira emergencial, em virtude de situação hidrológica desfavorável ocorrida em 2020/2021.

I – Histórico

2. Em histórico da matéria, mediante o acórdão monitorado, esta Corte assim deliberou:

“9.1. fixar prazo ao Ministério de Minas e Energia, [...], para que, em 30 (trinta) dias, com base especialmente no seu poder-dever de motivação e autotutela, em face, entre outros, da melhoria do cenário hidrológico e dos elevados valores envolvidos, realize avaliação individualizada e conclusiva dos contratos decorrentes do PCS, comparando-se as vantagens e desvantagens quanto às possibilidades de manutenção dos contratos, rescisão ou solução negociada, indicando objetivamente a melhor solução para cada contrato, considerando impacto nas tarifas no curto, médio e longo prazos e a segurança do fornecimento de eletricidade, levando-se em conta, também, alternativas que possam substituir o aumento de oferta de energia e potência previsto nos instrumentos, com fulcro no art. 53 da Lei 9.784/1999; no art. 41, VII, da Lei 13.844/2019; nos art. 1º, VI; art. 16, XII; art. 20, IV; art. 21, II e VI, do Anexo I do Decreto 9.675/2019 e no art. 26, caput e § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)” (grifou-se).

3. Como se sabe, o PCS teve por objetivo a contratação de energia de reserva para garantir a segurança e a continuidade do suprimento eletroenergético no país, em face de percepção de risco de restrições de oferta de energia decorrentes da escassez hidroenergética ocorrida nos anos de 2020 e 2021.

4. Tendo em vista as condições excepcionais daquele momento, a contratação emergencial exigiu uma série de flexibilizações a fim de dar maior celeridade ao leilão, como a ausência de consulta pública para suas diretrizes, exigência de agilidade no licenciamento ambiental, transferência aos empreendedores do risco relativo à conexão da usina e à contratação dos montantes de uso junto à distribuição ou transmissão, comprovação de combustível apenas após a realização do certame, entre outros.

5. Considerada a situação, em 25/10/2021, contrataram-se 778,2 MW médios, ou 1.221 MW de potência, distribuídos em dezessete usinas, em sete estados, para início de operação comercial até 1º/5/2022. Com as alterações de características técnicas aprovadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no decorrer do período de implantação dos projetos, os empreendimentos contratados possuíam 1.241 MW de capacidade de geração de energia no início de 2023. A contrapartida dessa contratação foi uma receita fixa por disponibilidade de R\$ 11,71 bilhões anuais, no período de 1º/5/2022 a 31/12/2025.

6. Em maio de 2022, contudo, esta Corte observou que a maior parte dos empreendimentos contratados no PCS estava atrasada, alguns com previsão de operação comercial dentro do limite estabelecido pelo edital do certame, 1º/8/2022, outros fora desse limite.

7. Em virtude dos altos custos envolvidos no PCS, e principalmente em face da modificação do cenário hidrológico, entendeu-se necessária a reavaliação individualizada dos contratos, sob o risco da manutenção de acordos antieconômicos e (até) desnecessários, onerando excessivamente os consumidores do setor elétrico. Existiam, afinal, cláusulas contratuais específicas para rescisão, após vencido o limite de três meses de atraso para entrada em operação comercial, inclusive com pagamentos de multas e indenizações, não haveria que se falar em insegurança jurídica.

8. Esse foi o teor da deliberação ora monitorada, do Acórdão 2.699/2022-Plenário.

II – Análise do atendimento da deliberação

9. Ainda em histórico da matéria, após a determinação do Acórdão 2.699/2022-Plenário, o Ministério de Minas e Energia (MME) lançou a Consulta Pública 139/2022, que resultou na Portaria MME 55/2022, estabelecendo diretrizes para rescisão amigável dos contratos com usinas adimplentes e rescisão unilateral com penalidades para inadimplentes.

10. Entre as sete usinas adimplentes, apenas a Usina Termelétrica (UTE) Fênix manifestou interesse em rescindir amigavelmente o contrato, conforme informado pelo MME na Nota Técnica 1/2023/SEE. Ato contínuo, em 28/3/2023, o MME solicitou ao TCU a instauração de procedimentos de solução consensual de controvérsias com seis empresas vencedoras do PCS: Âmba Energia S.A. (Âmba), Tradener Serviços em Energia Ltda. (Tradener), Termelétricas Viana S.A., Linhares Geração S.A., Povoação Energia S.A. (Grupo BTG), Rovema Energia S.A. (Rovema) e Karpowership Brasil Energia Ltda. (KPS).

11. Tal qual registrado nos julgamentos dos processos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) submetidos a esta Corte, este Tribunal conheceu dos pedidos e instaurou cinco processos: TC 006.252/2023-0 (Grupo BTG), TC 006.250/2023-8 (Tradener), TC 006.248/2023-3 (Âmba), TC 006.223/2023-0 (Rovema) e TC 006.253/2023-7 (KPS).

12. Entre os riscos e controvérsias avaliadas, não obstante o atraso na entrada em operação das usinas – que ensejariam a rescisão das avenças –, o Ministério alertou sobre os riscos de aplicar estritamente os contratos, pois decisões judiciais, em casos similares, tendiam para uma jurisprudência favorável às empresas, obstando a extinção contratual, especialmente se as usinas estivessem aptas a gerar energia fora do prazo contratual. Tais riscos, entre outros, justificaram a busca por soluções negociadas, alinhadas à Instrução Normativa TCU 91/2022.

13. Diante do andamento das SSC, determinei o sobrestamento do presente monitoramento, até que transcorridos os julgamentos dos consensos – e seus respectivos efeitos. No presente momento, com o deslinde dos processos de solução consensual, faz-se possível remover o sobrestamento e dar continuidade ao acompanhamento dos resultados das providências tomadas pelo MME.

14. Como sabido – e amplamente noticiado na imprensa – nessas SSC, este Colegiado anuiu à celebração de aditivos contratuais com três empresas: KPS, Grupo BTG e Tradener; e dois processos foram arquivados sem acordo: Âmba e Rovema.

15. No caso do processo que tratou das usinas da Âmba, a Comissão de Solução Consensual (CSC) elaborou minuta de acordo que chegou a ser aprovada pela Âmba, pelo MME e pela Aneel, mas não contou com a anuência dos representantes dos integrantes do TCU que compunham a comissão, nos termos da IN TCU 91/2022.

16. Nesse cenário, ao analisar o feito, o Plenário decidiu arquivar o processo, sem análise meritória, já que não houve unanimidade entre os membros da CSC (Acórdão 597/2024, de minha relatoria). Nada obstante, a mesma decisão não impôs óbices, para que, caso o poder concedente entendesse conveniente, se pudesse negociar com a Âmba Energia S.A. um termo de compromisso considerando os riscos e pontos levantados.

17. Na sequência, o MME e a Aneel optaram por seguir as tratativas diretamente com a Âmba, fora do âmbito do processo de solução consensual do TCU. Por meio do Acórdão 2.120/2024-Plenário, em representação do Ministério Público junto ao TCU, também por mim relatado, este Tribunal entendeu não haver ilicitudes que impusessem qualquer medida obstativa por parte desta Corte.

18. Em última informação processual, a unidade técnica narrou que estão adimplentes as usinas: Barra Bonita I, da Tradener; Buritis e Machadinho, pertencentes à Rovema; UTE Cuiabá, da Âmbar, que substituiu as usinas vencedoras do PCS Edlux X, EPP II, EPP IV e Rio de Janeiro I; e Paulínia Verde, da empresa Mercúrio. Encontra-se inadimplente, mas com multas aplicadas, a RE TG 100 02 01, da Rovema, cujo contrato foi rescindido pelo Despacho Aneel 3.256/2022.

19. Acerca dos contratos pertencentes à KPS (usinas Karkey 013, Karkey 019, Porsud I e Porsud II) e ao Grupo BTG (usinas Luiz Oscar Rodrigues de Melo, Povoação I e Viana I), verificou-se que nos processos de solução consensual o registro dos termos de autocomposição assinados (TC 006.253/2023-7 e TC 006.252/2023-0, respectivamente). A situação de inadimplência dessas usinas quanto aos respectivos termos está sendo verificada nos próprios autos de solução consensual, sob instrução da SecexConsenso.

20. Ao fim, considerando que: (i) o MME realizou avaliação individualizada inicial dos contratos, propondo a resolução amigável aos adimplentes e o estrito cumprimento contratual aos inadimplentes; (ii) ponderou os riscos judiciais da efetividade de se buscar a aplicação literal das disposições contratuais para o caso dos inadimplentes, dado o histórico de decisões contrárias, inclusive com emissão de cautelar cuja duração ultrapassa a vigência contratual; e (iii) trouxe os casos mais relevantes para discussão consensual dentro desta Corte, no bojo da sistemática estabelecida pela IN TCU 91/2022, culminando na assinatura de termos de autocomposição para três grupos, com redução de custos e pagamento de multas, a unidade técnica atestou que o MME cumpriu a determinação emitida pelo Acórdão 2.699/2022-Plenário.

III – Benefícios estimados a partir da deliberação monitorada

21. Como registrou a AudElétrica, a determinação objeto deste monitoramento gerou impactos significativos nos contratos firmados por meio do PCS. Em síntese, houve a rescisão amigável do contrato da UTE Fênix, acordos que resultaram em redução de custos e aplicação de multas para os grupos KPS e Tradener, além de acordo com o Grupo BTG. Também ocorreu a rescisão unilateral do contrato da usina RE TG 100 02 01, da Rovema, e um acordo firmado diretamente entre MME, Aneel e Âmbar Energia, fora do escopo do TCU.

22. Embora esses desdobramentos estejam relacionados à determinação monitorada, os benefícios decorrentes dos acordos celebrados no âmbito dos processos de solução consensual serão avaliados separadamente, conforme previsto na Instrução Normativa TCU 91/2022, no âmbito daqueles autos.

23. Dessa forma, para fins deste processo, considera-se unicamente como benefício efetivo a economia estimada com:

- a rescisão amigável da UTE Fênix (R\$ 220,78 milhões);
- a rescisão unilateral da usina da Rovema (R\$ 3,54 bilhões);
- as multas aplicadas à Rovema (R\$ 993,95 milhões);
- e a economia gerada pelo acordo com a Âmbar Energia (R\$ 9,18 bilhões), conforme valores atualizados para a data-base de agosto de 2021.

24. No caso da Âmbar – igualmente oportunizado em face da determinação monitorada – o benefício estimado corresponde à diferença entre o custo original dos contratos (R\$ 18,70 bilhões) e o custo acordado (R\$ 10,56 bilhões), subtraído o valor das multas e dos débitos (R\$ 1,046 bilhão), resultando em uma economia líquida de R\$ 9,18 bilhões, com data-base de agosto de 2021.

25. Para consolidar o benefício total, como detalhou a unidade técnica, foi necessário atualizar os valores das multas aplicadas à Rovema para a mesma data-base. Corrigidos pelo IGPM, os R\$ 993,95 milhões passaram a equivaler a R\$ 909,29 milhões, garantindo uniformidade na comparação dos valores.

26. Assim, o benefício efetivo apurado neste monitoramento é a soma das economias com as rescisões da UTE Fênix (R\$ 220,78 milhões) e da Rovema (R\$ 3,54 bilhões), das multas aplicadas à Rovema (R\$ 909,29 milhões) e do acordo com a Âmbar (R\$ 9,18 bilhões), totalizando R\$ 13,85 bilhões na data-base de agosto de 2021.

27. Destaque-se, em repetição, que esse valor não contempla os benefícios dos acordos celebrados com os grupos KPS, BTG e Tradener, que estão sendo apurados em processos específicos conduzidos pela SecexConsenso, conforme previsto na Instrução Normativa TCU 91/2022.

IV - Conclusão

28. A decisão monitorada (Acórdão 2.699/2022-Plenário), ao exigir do Ministério de Minas e Energia uma avaliação individualizada dos contratos firmados em contexto de crise hídrica, promoveu não apenas o controle tradicional de legalidade, mas uma busca ampla de soluções eficientes e alinhadas ao interesse público.

29. No presente caso, ao evitar a manutenção de contratos potencialmente antieconômicos e ao viabilizar acordos que reduziram significativamente os custos que seriam repassados aos consumidores, foi possível obter uma economia estimada de R\$ 13,85 bilhões. Trata-se de um resultado concreto da atuação preventiva e orientadora deste Tribunal, com impacto positivo na sustentabilidade financeira do setor elétrico e na proteção dos usuários do serviço público de energia.

30. Destaco, nesse sentido, a importância do consensualismo como instrumento legítimo e eficaz na administração pública contemporânea. O fomento e reconhecimento, por parte deste Tribunal, da utilização de instrumentos consensuais para resolução de controvérsias reflete uma evolução no papel do controle externo, que passa a atuar como catalisador de soluções que conciliam legalidade, eficiência e interesse público.

31. Tenho defendido que nem sempre o direito administrativo, em sua gramática tradicional, oferece respostas prontas para os dilemas complexos enfrentados pela administração pública contemporânea. Em contextos como o do PCS 1/2021, marcado por urgência, riscos financeiros e insegurança jurídica, a atuação do controle foi sensível às circunstâncias e capaz de fomentar alternativas que preservem os princípios constitucionais, como o da modicidade tarifária, sem comprometer a segurança jurídica e a governança setorial.

32. Parabeno, por justeza a unidade técnica pela excelência do trabalho desenvolvido, desde o início de todas as tratativas que redundaram nesse relevante benefício, pela profundidade das análises e pela contribuição efetiva para o aprimoramento da atuação estatal no setor energético.

33. Como teor decisório, deve-se considerar cumprida, pelo MME, a deliberação monitorada, registrando o benefício bilionário decorrente deste processo.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2169/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.368/2022-0.
- 1.1. Apenso: 017.557/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento constituído para verificar o cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 2.699/2022-Plenário, respectivo à representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) 1/2021, que permitiu a contratação de energia elétrica de maneira emergencial, em virtude de situação hidrológica desfavorável ocorrida em 2020/2021,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 2.699/2022-Plenário, com o registro do benefício efetivo de R\$ 13.852.588.901,19 (data-base agosto/2021) decorrente do julgado, sem contar os benefícios das Solicitações de Solução Consensual (SSC) motivadas em face da decisão monitorada, com impacto direto na moderação dos custos que seriam repassados aos consumidores de energia elétrica:
 - 9.1.1. rescisão amigável da Usina Termelétrica (UTE) Fênix: R\$ 220.782.240,00;
 - 9.1.2. rescisão unilateral da UTE RE TG 100 02 01 (Rovema Energia S.A.): R\$ 3.537.554.727,96;
 - 9.1.3. multas aplicadas à Rovema Energia S.A.: R\$ 909.291.029,02;
 - 9.1.4. economia com o acordo firmado entre Âmbar Energia S.A., Ministério de Minas e Energia e Agência Nacional de Energia Elétrica: R\$ 9.184.960.904,19; e
 - 9.2. apensar o presente processo ao TC 001.722/2022-0, que originou a determinação monitorada.
10. Ata nº 37/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2169-37/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral