



TC 037.796/2023-2

Tipo: Representação

Unidades jurisdicionadas: Ministério de Minas e Energia (MME) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

Representante: Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União

Advogado ou Procurador: não há

Proposta: recomendação

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de exame técnico acerca da resposta à diligência efetuada por esta Corte de Contas, por meio do Ofício 41435/2025-TCU/Seproc (peça 94), junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no âmbito da Representação que acompanha as medidas adotadas pelo Governo Federal sobre as interrupções de fornecimento de energia elétrica na área de concessão da Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP).

HISTÓRICO

2. O presente processo teve origem em novembro de 2023, sendo autuado a partir de Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 1), em face do blecaute na rede de distribuição do Estado de São Paulo ocorrido a partir do dia 3/11/2023.

3. A Representação visava o acompanhamento das medidas adotadas pelo Governo Federal para obter explicações da concessionária de energia elétrica em São Paulo (Enel-SP) acerca da interrupção nos serviços essenciais. Adicionalmente, o MPTCU solicitou, em caráter cautelar, a criação de força-tarefa conjunta com a Controladoria Geral da União (CGU) para apurar eventuais responsabilidades.

4. Cumpre informar que o histórico com os documentos encaminhados ao TCU e as informações que foram considerados mais relevantes, bem como os processos autuados que possuem conexão e relação temática com o objeto da presente representação, a exemplo de outras representações e Solicitações do Congresso Nacional (SCN), se encontram descritos em tabela acostada à peça 109.

5. Em 22/11/2023, foi elaborada a primeira instrução do feito (peça 21), contendo a contextualização dos fatos relacionados ao evento de interrupção ocorrido em 3/11/2023, bem como a proposta de atuação do TCU no âmbito da presente representação, para indeferir o requerimento de cautelar, mas retornar os autos à AudElétrica para a continuidade do exame de mérito. As propostas acima foram ratificadas no julgamento ocorrido por meio do Acórdão 2.605/2023-TCU-Plenário, de 18/12/2023, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

6. Em seguida, em 12/9/2024, foi elaborado Relatório de Inspeção pela Unidade Técnica (peça 64), o qual concluiu, entre outros pontos, que:

(i) embora os indicadores globais de continuidade (DEC e FEC) estivessem melhorando, outros indicadores (como o Tempo Médio de Atendimento a Emergências - TMAE) haviam piorado, evidenciando degradação na qualidade do serviço prestado pela Enel-SP desde que assumiu a concessão em 2018;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicação - SecexEnergia

Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear – AudElétrica – 3ª Diretoria

(ii) nesse mesmo período, a distribuidora havia melhorado seus indicadores financeiros;

(iii) a empresa vinha sendo demandada pela Aneel a cumprir os Planos de Resultados para melhoria na qualidade da prestação de serviços; e

(iv) objetivamente, a concessionária não se enquadrava, naquela ocasião, nas hipóteses previstas para a abertura de processo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade.

7. Antes mesmo da apreciação pelo TCU do referido relatório, sobreveio nova interrupção de energia em 11/10/2024, que causou a interrupção no fornecimento de energia para 3,1 milhões de unidades consumidoras sob a área de concessão da Enel-SP na Grande São Paulo ([Enel atualiza número total de afetados pelo apagão em SP para 3,1 milhões](#)). Segundo a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomércio-SP), os prejuízos estimados, até o dia 15/10/2024, já haviam somado pelo menos R\$ 1,82 bilhão ([Prejuízos com falta de energia em São Paulo estão perto de somar R\\$ 2 bilhões](#)).

8. Diante da reincidência e da gravidade, o TCU prolatou o Acórdão 2.191/2024-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, na Sessão Plenária do dia 16/10/2024 (peça 69), determinando cautelarmente à Aneel, sem oitiva prévia, a operacionalização imediata do compartilhamento em tempo real das informações do centro de operações da Enel-SP com os seguintes atores: Aneel; Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp); Governo de São Paulo; e municípios afetados, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos (item 9.1). Os autos foram restituídos à AudElétrica para o aprofundamento dos estudos sobre os novos indícios de irregularidades (item 9.2).

9. A Aneel se manifestou, informando que havia determinado à Enel-SP a adoção das providências para atendimento imediato do Acórdão e que já havia sido realizada reunião de monitoramento com as partes interessadas (peça 80).

10. Na sequência, em nova instrução, os exames realizados pela Unidade Técnica abordaram os seguintes aspectos (peça 84):

(i) cenário apurado anterior à reincidência na interrupção prolongada de energia elétrica pela Enel-SP ocorrida em 11/10/2024;

(ii) ações adotadas em resposta às interrupções antes do evento climático de 11/10/2024 e posteriores a tal evento;

(iii) representações apresentadas pelo MPTCU após o evento climático de 11/10/2024 que possuem conexão e relação temática com o objeto da presente representação;

(iv) monitoramento do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário;

(v) possibilidade de decretação de intervenção e de declaração de caducidade na concessão;

(vi) encaminhamentos propostos pela Unidade Técnica antes do evento climático de 11/10/2024 e atualizações decorrentes do referido evento; e

(vii) fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999.

11. Antes que essa instrução fosse apreciada, o Ministro Relator recebeu a comunicação da Aneel (peça 92) sobre o requerimento da Enel-SP de antecipação dos efeitos da prorrogação do seu Contrato de Concessão.

12. Assim, em 26/9/2025, o Ministro Augusto Nardes proferiu Despacho (peça 93), determinando diligência à Aneel, consubstanciada no Ofício 41435/2025-TCU/Seproc (peça 94), para que, no prazo de trinta dias, esclarecesse as medidas em andamento nas apurações de



responsabilidade, com destaque para:

- (i) o estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade decorrentes dos prejuízos causados pelos apagões (final de 2024 e início de 2025) (Quesito a.1);
- (ii) as irregularidades identificadas e o encaminhamento de soluções (Quesito a.2);
- (iii) a aplicação de sanção e a reparação de prejuízos (Quesito a.3); e
- (iv) a previsão para a conclusão dos processos de apuração de responsabilidade (Quesito a.4).

13. O Ministro Relator destacou, ainda, a incompatibilidade de a Aneel analisar o pleito de prorrogação caso tivessem sido identificadas falhas graves da concessionária nos episódios recorrentes de blecaute.

14. A Aneel respondeu por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL (peça 100), trazendo informações detalhadas sobre o andamento do Processo Administrativo 48500.003331/2024-72, instaurado em função do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT. Esse processo apura falhas e transgressões da concessionária, especialmente em relação ao restabelecimento do fornecimento de energia após eventos críticos, como os de novembro/2023 e outubro/2024.

15. O objetivo desta instrução é analisar a suficiência das respostas fornecidas pela Aneel e pela concessionária (peças 100-102), referente ao período de novembro/2024 a janeiro/2025, e a proposta de extensão do monitoramento pela Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel até março/2026.

EXAME TÉCNICO

16. O exame a seguir analisa a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos (peças 100-102), referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes (peça 93).

17. Em razão de racionalidade processual, os quesitos a.1 e a.4 são analisados inicialmente e de forma conjunta. A seguir, no segundo bloco, são examinados os quesitos a.2 e a.3, também conjuntamente.

Quesito a.1: Estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade e Quesito a.4: Previsão para a conclusão dos processos

18. O Quesito a.1 perguntou “qual o estágio atual das análises feitas nos processos de apuração de responsabilidade decorrentes dos prejuízos causados pela interrupção do fornecimento de energia elétrica em vários municípios do Estado de São Paulo no final de 2024 e início de 2025?”.

19. Já o Quesito a.4 indagou “qual a previsão para a conclusão dos processos de apuração de responsabilidade da concessionária em face de irregularidades ocorridas no curso do contrato?”.

20. A Aneel esclareceu que o processo principal em andamento é o 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT em 21/10/2024. O TI foi emitido em desfavor da Enel-SP, caracterizando a “prestação inadequada do serviço por parte da Enel-SP no tocante ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica após interrupções” (peça 100, p. 2).

21. A distribuidora apresentou Plano de Recuperação em 21/11/2024, com um horizonte máximo de noventa dias, visando a execução das ações e alcance dos resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões (peça 100, p. 2).

22. A Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel, juntamente com a Arsesp, iniciou o acompanhamento semanal do Plano de Recuperação em dezembro de 2024. Em sua análise, a SFT asseverou que “as ações apresentadas pela Enel-SP no Plano de Recuperação possuem aderência com as falhas evidenciadas pela fiscalização no Termo de Intimação e, nesse sentido, estão



no caminho para regularizar as falhas e as transgressões" (peça 102, p. 102).

23. Por seu turno, os relatórios de fiscalização da SFT (38/2024, 3/2025 e 5/2025) atestaram o cumprimento das metas do Plano de Recuperação para cada mês (novembro/24 a janeiro/25), especialmente a redução nos indicadores TMAE (Tempo Médio de Atendimento a Emergências) e o percentual de Unidades Consumidoras (UCs) interrompidas com duração superior a 24 horas (peça 102, p. 142).

24. Segundo a Aneel, a previsão para a avaliação final do TI 49/2024-SFT é março de 2026, conforme Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, que fundamenta a necessidade de estender o prazo de acompanhamento do Plano de Recuperação para o "próximo período úmido, que se inicia em outubro de 2025, com encerramento em março de 2026". A extensão é justificada pela necessidade de ter uma "avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais" implementadas pela distribuidora (peça 102, p. 134).

25. A Enel-SP discordou, argumentando que a extensão é ilegal, pois o prazo de sessenta dias para a decisão da Diretoria sobre o TI (art. 34 da REN 846/2019) se esgotou em março de 2025 e pediu o arquivamento imediato do TI (peça 102, p. 145).

26. De acordo com a concessionária, não se pode pretender perpetuar o processo administrativo para além dos prazos fixados pela Aneel em seus regulamentos e não é razoável que a Agência leve mais de um ano depois do fim do Plano de Recuperação para o arquivamento do TI (peça 102, p. 145).

27. O Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU afirmou que "não há óbice jurídico para que seja fixado um prazo limite (março/2026)", pois a distribuidora está no "período de salvaguarda" (previsto na Lei 8.987/1995) para corrigir as transgressões, e, sem um novo período úmido, "não é possível afirmar, com segurança, que as medidas corretivas adotadas pela Enel-SP foram suficientes para regularizar a prestação do serviço" (peça 102, p. 155).

28. A relatora do processo, Diretora Agnes da Costa, proferiu seu voto no sentido de estender o prazo de acompanhamento e avaliação do Plano de Recuperação da Enel Distribuição São Paulo – Enel-SP –, no âmbito do Termo de Intimação 49/2024, até 31/3/2026, porém houve pedido de vista por parte de outro diretor (Diretor Gentil Nogueira) e o processo ainda não foi finalizado ([Relatora na Aneel vota por manter fiscalização sobre Enel SP, mas decisão é adiada](#)).

Análise

29. Inicialmente, verifica-se que o período analisado pela Aneel se estendeu até julho/2025 (peça 102, p. 129). Conforme apontado pela Agência, em abril de 2025, a Enel-SP ainda estava implementando ações estruturais, como contratação de eletricistas próprios, equipes adicionais e plano de podas, razão pela qual essas medidas foram acompanhadas além dos noventa dias iniciais do Plano de Recuperação (PR).

30. Nesse contexto, a Aneel salientou que uma avaliação sobre o PR realizada em fevereiro/2025 seria imprecisa, uma vez que as soluções emergenciais atenderam ao curto prazo, mas não eram suficientes para garantir melhorias duradouras (peça 102, p. 129).

31. Assim, Aneel e Arsesp monitoraram tanto a execução dessas ações quanto os resultados após sua conclusão, estendendo a análise até julho de 2025, destacando-se as avaliações quanto aos indicadores TMAE e interrupções superiores a 24 horas nos períodos de novembro/2024 a janeiro/2025 e fevereiro a julho/2025 (peça 102, p. 129).

32. Nessa toada, a Aneel indicou que os resultados do Plano de Recuperação (novembro/24 a janeiro/25) foram satisfatórios, mostrando correlação entre as ações executadas e as falhas apontadas, embora haja espaço para melhorias (peça 102, p. 130).



33. Esses resultados decorreram de soluções provisórias, como o remanejamento de equipes comerciais para atendimento emergencial, enquanto ações estruturais – inspeções, manutenções, podas, aquisição de equipamentos e contratação de equipes – foram implementadas ao longo do primeiro semestre de 2025 (peça 102, p. 130).

34. A Agência ponderou que, apesar dos avanços da distribuidora na execução da agenda proposta, essas ações foram implementadas principalmente no período seco. Como o desempenho histórico da distribuidora é mais crítico no período úmido, a Aneel considerou essencial estender o acompanhamento até março de 2026 para avaliar a efetividade das ações e garantir melhorias duradouras na prestação do serviço. (peça 102, p. 131)

35. No entanto, cumpre esclarecer que houve novo evento climático em setembro/2025, que também foi objeto de análise por parte da fiscalização da Aneel. ([Tempestades Setembro de 2025: Acompanhe nossa operação](#))

36. Ao ser questionada se manteria as conclusões e recomendações exaradas na Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, a SFT afirmou que não havia identificado motivação para quaisquer alterações e manteve a recomendação de postergar o período de avaliação do Termo de Intimação até março de 2026 (peça 102, p. 218).

37. Assim, em seu voto na 38ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da Aneel em 2025, a Diretora Agnes da Costa corroborou a conclusão da área técnica de que, em que pese a Enel-SP tenha atuado satisfatoriamente no evento climático de setembro de 2025, esse evento não atingiu o nível extremo de contingência observado em ocorrências anteriores (novembro/23, outubro/24 e dezembro/24), de modo que a capacidade de resposta não era totalmente comparável aos casos anteriores. (peça 102, p. 218)

38. Por fim, a respeito do arquivamento do TI defendido pela Enel-SP, a qual alegou o cumprimento das metas do Plano de Recuperação (PR) no prazo de noventa dias (novembro/24 a janeiro/25), constata-se que o objetivo do aludido PR é alcançar os resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões identificadas na fiscalização da Aneel (peça 102, p.131).

39. Desse modo, considerando que as falhas na prestação do serviço ocorreram nos períodos úmidos de 2023 e 2024, a comprovação de que as falhas foram corrigidas em definitivo somente poderá ser atestada após o transcurso do período úmido seguinte sem falhas relevantes na prestação do serviço.

40. Assim, conforme demonstrado pela Aneel, destaca-se que as ações iniciais detalhadas no PR tiveram caráter emergencial, e o cumprimento das metas de noventa dias, relativas ao período de novembro/24 a janeiro/25, não é capaz de atestar, por si só, a regularização em definitivo das falhas e transgressões.

41. Portanto, tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

Quesito a.2: Irregularidades identificadas e encaminhamento de solução e Quesito a.3: Aplicação de sanção e reparação de prejuízos (Quesito a.3)

42. O Quesito a.2 buscou esclarecer “quais as irregularidades identificadas e o encaminhamento de solução para cada uma delas?”.



43. Já o Quesito a.3 questionou se “houve aplicação de alguma sanção à concessionária? Em caso positivo, a Enel efetuou a devida reparação pelos prejuízos?”.

44. As irregularidades (falhas e transgressões) constatadas, conforme o Relatório de Falhas e Transgressões (RFT), anexo ao TI 49/2024-SFT, foram (peça 101, p. 6):

(i) falhas no restabelecimento do fornecimento, evidenciadas nos eventos de 3/11/2023 e de 11/10/2024;

(ii) elevado tempo médio de atendimento às ocorrências emergenciais (TMAE);

(iii) elevada quantidade de interrupções com duração superior a 24 horas; e

(iv) falhas no planejamento e na execução do plano de contingências para fazer frente a eventos climáticos extremos.

45. O encaminhamento de solução imediato foi a exigência do Plano de Recuperação (PR) já mencionado, o qual contemplou inspeções e manutenções nas redes de distribuição, podas de árvores, aquisição de novos equipamentos e sistemas, bem como contratações e treinamentos de novas equipes.

46. Conforme analisado no tópico anterior, o PR apresentou, na opinião da Aneel, soluções provisórias satisfatórias, porém, ainda conforme sugestão da Agência, faz-se necessária a extensão do prazo para a avaliação da regularização definitiva das falhas e transgressões identificadas até março/2026, após o período úmido.

47. Apesar desse avanço, a Agência ressaltou que a Enel-SP vinha apresentando conduta reiterada de prestação insatisfatória do serviço e não havia respondido aos instrumentos de Planos de Resultados e processos punitivos anteriores (peça 102, p. 112).

48. A decisão de instaurar o TI, que pode acarretar a instauração de processo de caducidade (a penalidade mais grave), foi tomada após se constatar que penalidades pecuniárias e outras ações de *enforcement* não foram eficazes para "viabilizar o restabelecimento da adequada prestação do serviço público concedido" (peça 102, p. 112).

49. Cabe mencionar que, desde 2019, quando a Enel-SP assumiu o controle da concessão, a Aneel, em parceria com a Arsesp, vem sistematicamente fiscalizando a distribuidora por meio de Planos de Resultados e, na eventualidade da constatação de irregularidades, aplicando sanções pecuniárias, conforme pode ser observado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Planos de Resultados firmados com a Enel-SP.

Ano	Natureza da Fiscalização	Resultado/Próxima Ação
2019	Ressarcimento de Danos Elétricos	Aprovado
2019	Continuidade do Fornecimento	Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019 ⁽¹⁾ .
2019	Faturamento de Energia Elétrica	Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019
2020	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2020	Estrutura de Atendimento	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2020	Faturamento de Energia Elétrica	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2021	Ressarcimento de Danos Elétricos	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2022	Estrutura de Atendimento	Reprovado ⁽²⁾
2022	Faturamento de Energia Elétrica	Aprovado – Monitoramento
2023	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – Punitivo do Evento de nov/23



2024	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – TI do Evento de out/24 em andamento
------	------------------------------	---

Nota (1): Em razão da Pandemia de Covid-19, os planos que iniciaram em 2019 e que terminariam em 2020 foram repactuados.

Nota (2): A ação fiscalizadora que sucederia à reprovação e que estava prevista foi cancelada por restrição orçamentária. Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

Tabela 2: Penalidades aplicadas em desfavor da Enel-SP.

Ano	Natureza da Fiscalização	Penalidade (R\$)	Situação
2018	Qualidade do Atendimento ao Consumidor	16.214.457,76	Multa paga
2019	Descumprimento de Determinação	1.855.773,10	Multa paga
2020	Comercial	12.089.287,84	Multa paga
2019	Técnica	12.716.322,04	Multa paga
2021	Qualidade do Fornecimento	16.245.909,83	Multa paga
2022	Comercial	Advertência	-
2022	Qualidade do Fornecimento	95.872.180,95	Judicializado pela Distribuidora. <i>Status:</i> suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia
2023	Técnica - Evento de nov/2023	165.807.883,50	Judicializado pela Distribuidora. <i>Status:</i> suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia
2024	Técnica - Evento de out/2024	Termo de Intimação	Em andamento
TOTAL		320.801.815,02	

Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

50. Adicionalmente, a Diretora Relatora questionou a Procuradoria Federal (PF/Aneel) se seria possível condicionar o eventual encerramento do TI em março de 2026 ao efetivo pagamento das multas aplicadas pela Aneel referentes aos indicadores de qualidade e ao atendimento em situações de emergência, judicializadas pela empresa (peça 102, p. 139).

51. A PF/Aneel, por meio do Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU, concluiu pela impossibilidade jurídica de condicionar o arquivamento do TI 49/2024-SFT ao pagamento das multas administrativas aplicadas à concessionária, visto que o condicionamento violaria o princípio constitucional do acesso à Justiça e configuraria desvio de finalidade. Desse modo, o arquivamento do TI deveria ser um reconhecimento do "cumprimento da correção das falhas" (peça 102, p. 156-157).

Análise

52. As respostas da Aneel concernentes às irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores (peças 64 e 84), antes do Despacho do relator Ministro Augusto Nardes (peça 93).

53. A urgência e a gravidade da situação são corroboradas pela escalada punitiva da Aneel, partindo da instauração de Planos de Resultados, perpassando pela aplicação de multas pecuniárias e alcançando o Termo de Intimação que se encontra em curso.

54. As análises iniciais desta Unidade Técnica (peças 64 e 84) apontaram que a melhora da saúde financeira da concessionária, com redução significativa dos gastos de Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO Regulatório, se deu em detrimento da qualidade dos serviços, refletida na piora de indicadores como o Tempo Médio de Atendimento a Emergências



(TMAE) e no aumento das interrupções com duração superior a 24 horas.

55. Dessa forma, concluiu-se que havia potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia (peça 84, p. 6).

56. Por seu turno, a SFT/Aneel expressou sua preocupação com o fato de que, embora tenha havido progresso nos indicadores de atendimento emergencial, foi observado um aumento no número de ocorrências, o que pode indicar falhas persistentes na manutenção da rede, algo que pode causar maiores dificuldades ao atendimento no período úmido (peça 102, p. 131).

57. Ao analisar as Tabelas 1 e 2, verifica-se que a Enel-SP não conseguiu alcançar os resultados esperados em sete dos onze Planos de Resultados firmados, o que gerou a necessidade de a Aneel avançar na imposição de penalidades de natureza pecuniária à distribuidora em valores crescentes, dos quais mais de R\$ 260 milhões permanecem pendentes de pagamento, em função de decisões judiciais.

58. Logo, esse histórico reflete quase uma ausência de resposta ao instrumento do Plano de Resultados, enquanto a utilização das multas como instrumento indutor de melhoria do serviço prestado aos consumidores tem se mostrado ineficaz, já que a discussão a respeito do recolhimento desses valores se estende em processos judiciais.

59. Ao ser indagada quanto às razões pelas quais não foram propostas outras penalidades menos gravosas pelos fatos relatados no RFT, a área técnica da Aneel esclareceu que a conduta reiterada da Enel-SP quanto à prestação insatisfatória do serviço associado à qualidade do fornecimento de energia elétrica e à não melhoria da prestação do serviço frente aos eventos climáticos severos, bem como no tocante aos tempos de atendimento a ocorrências emergenciais, permanecendo acima de doze horas desde o evento de novembro de 2023 até o evento de outubro de 2024, demonstraram que a distribuidora não vinha respondendo aos instrumentos de Planos de Resultados nem aos processos punitivos (peça 102, p. 132).

60. Assim, foi necessário aplicar um processo mais gravoso, que culminou na lavratura do Termo de Intimação 49/2024-SFT, de forma a tomar uma medida mais coercitiva junto à distribuidora.

61. Nesse diapasão, nota-se que a Enel-SP passou a atuar de maneira mais diligente, agindo de forma mais efetiva na busca pela melhoria de seus indicadores, apenas após a emissão do Termo de Intimação por parte da Aneel.

62. Importa registrar que, após o evento climático de 11/10/2024 (antes, portanto, da lavratura do TI) e a evidente demora da distribuidora no restabelecimento do fornecimento, cabia à Aneel intensificar a aplicação da pirâmide de conformidade regulatória, consoante a teoria da regulação responsável e o rol previsto no art. 5º da Resolução Normativa 846/2019, avaliando a utilização de medidas mais incisivas, como a intervenção para adequação do serviço ou a propositura de caducidade da concessão.

63. A SFT/Aneel asseverou que, embora a legislação preveja a intervenção para garantir a prestação adequada do serviço, essa medida se mostrava precipitada no caso concreto, pois a fiscalização concentrou-se apenas na ineficácia da distribuidora em restabelecer rapidamente a energia após eventos climáticos severos, sem analisar outros aspectos do serviço (peça 102, p. 111-112).

64. Acrescentou que a intervenção não é penalidade, mas medida excepcional e extrema, que substitui a concessionária na prestação do serviço e pode implicar mudanças significativas na gestão, devendo ser aplicada apenas quando necessária e útil à recuperação da concessionária. Diante disso, concluiu que a intervenção não era adequada naquele momento processual (peça 102, p. 112).

65. Esse tema foi objeto de exame na instrução pretérita desta Unidade Técnica (peça 84),



em que foi proposta recomendação para que a Aneel “avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida”.

66. Naquela instrução, foi realizado estudo acerca das disposições legislativas e regulatórias que tratam da intervenção, especialmente as Leis 8.987/1995 e 12.767/2012, além de relembrar o que ocorreu em situações anteriores, como no caso das concessionárias do Grupo Rede.

67. Sob esse prisma, a intervenção se constitui em uma medida excepcional com o objetivo específico de assegurar a adequação na prestação do serviço e coagir a concessionária a cumprir normas regulamentares, contratuais e legais pertinentes que estariam sendo reiteradamente descumpridas.

68. Nesse sentido, é essencial que a avaliação da Aneel sobre a decretação da intervenção considere os riscos associados à medida para evitar que a solução se torne mais dispendiosa para o serviço, por se tratar de um instrumento forte e bastante delicado, não sendo razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

69. O interventor assume todo o aparato que esteja à disposição, e a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso apresenta riscos que precisam ser sopesados, pois um eventual novo concessionário teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão.

70. Isso posto, a recorrência de eventos, a degradação sistêmica na qualidade, e a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da SFT/Aneel quanto à correção das falhas e transgressões da Enel-SP, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam a manutenção da proposta de recomendação acima citada.

71. Em que pese a SFT/Aneel ter abordado alguns aspectos da intervenção administrativa em sua fiscalização, não houve menções sobre o tema no voto da Diretora Relatora, sendo oportuno, dado o atual contexto, o posicionamento da Aneel acerca do instituto.

72. Isso porque o estudo do caso da Enel-SP pode ser aproveitado para que sejam esclarecidos os mecanismos relativos à intervenção, bem como os riscos e as consequências de sua eventual decretação, além de poder, inclusive, subsidiar avaliações futuras de casos semelhantes, por meio da fundamentação técnica associada às conclusões que vierem a ser alcançadas.

73. Outrossim, também pode vir a ser utilizado para se avaliar a necessidade de complementação normativa em termos da regulação do instituto da intervenção, assim como de possíveis novas graduações das penalidades a serem aplicadas às concessionárias.

74. Ante o exposto, **propõe-se reiterar a recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas dessa medida.**

75. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público.



CONCLUSÃO

76. Trata-se de exame técnico acerca da resposta à diligência efetuada por esta Corte de Contas, por meio do Ofício 41435/2025-TCU/Seproc, junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no âmbito da Representação que acompanha as medidas adotadas pelo Governo Federal sobre as interrupções de fornecimento de energia elétrica na área de concessão da Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP).

77. O exame técnico analisou a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos, referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes.

78. Em relação ao Quesito a.1, que perguntou qual o estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade, e ao Quesito a.4, que indagou qual a previsão para a conclusão dos processos, verificou-se que, no âmbito do processo 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT, a Enel-SP apresentou um Plano de Recuperação com horizonte de noventa dias (novembro/2024 a janeiro/2025).

79. Segundo a área técnica a Aneel, foram obtidos resultados satisfatórios na redução do Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) e do percentual de interrupções acima de 24 horas nesse período. Contudo, a análise de juízo de valor da Aneel foi categórica, ao afirmar que esses resultados iniciais foram alcançados em função de ações provisórias, em caráter emergencial, e implementadas principalmente no período seco.

80. Tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

81. No tocante ao Quesito a.2, que buscou esclarecer quais irregularidades foram identificadas e qual o encaminhamento de soluções, e ao Quesito a.3, que questionou se houve aplicação de sanção à Enel-SP e reparação de prejuízos, constatou-se que as irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores e que a urgência e a gravidade da situação são corroboradas tanto pela escalada punitiva da Aneel, por meio da lavratura do TI 49/2024-SFT, que pode levar à instauração de processo de caducidade, quanto pela intervenção do Poder Judiciário, que suspendeu a análise da prorrogação do contrato de concessão da Enel-SP.

82. Adicionalmente, a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da Aneel, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam reiterar a proposta de recomendação contida na instrução pretérita, para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

83. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final a respeito da intervenção será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público, levando em consideração os riscos decorrentes do período úmido que se aproxima, ocasião em que a concessionária poderá ser submetida a novos testes de



estresse em relação às melhorias apresentadas no Plano de Recuperação.

84. Por fim, a recomendação de que a Aneel “avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP” deve ser reiterada, sendo feita com embasamento em estudos técnicos que considerem os riscos associados à essa medida extrema, de modo a evitar que a solução se torne mais dispendiosa do que o problema.

PROPOSTA DE ENCaminhamento

85. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

85.1 recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida;

85.2 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado informando que a recomendação contida no item 85.1 será monitorada;

85.3 encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal ao representante, à Aneel e ao Ministério de Minas e Energia (MME), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos (consoante disposto no Memorando-Circular 45/2017-Segecex);

85.4 restituir os autos à AudElétrica para continuidade do monitoramento do cumprimento da determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, bem como para avaliação do deslinde do processo 48500.003331/2024-72, aberto pela Aneel para avaliar as respostas da Enel-SP ao Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT.

AudElétrica/D3, em 1º/12/2025.

(Assinado eletronicamente)

Yuri de Araujo Carvalho

AUFC – Mat. 10187-7