

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 022.217/2024-0

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-executiva do Ministério de Minas e Energia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS A EMPREENDEDORES DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DE DIVERSAS FONTES, POR MEIO DE REDUÇÃO DE TARIFAS DE USO DOS SISTEMAS DE TRANSMISSÃO E DE DISTRIBUIÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE AO BENEFÍCIO, POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. POSSÍVEL EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES LEGAIS. CONHECIMENTO. OITIVA. PREVISÃO NORMATIVA DA POSSIBILIDADE DAS CARACTERÍSTICAS E LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO, APÓS A OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO INCENTIVADO. OITIVA DOS GESTORES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. SUBSISTÊNCIA DE RISCO DE DESVIRTUAMENTO DA NORMA LEGAL, EM DESALINHO COM AS FINALIDADES DO SUBSÍDIO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O ORGÃO MINISTERIAL ALTERE A PORTARIA REGULAMENTADORA, ADEQUANDO-A À NORMA LEGAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) – peças 38-40:

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) em face de indícios de irregularidade na Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 do Ministério de Minas e Energia (MME), possibilitando a concessão de subsídio para empreendedores em desconformidade com os requisitos do art. 1º da Medida Provisória (MP) 1.212/2024.*

HISTÓRICO

2. *Diante do indício de irregularidade, a AudElétrica propôs Representação (peças 11, 12 e 13), a qual foi conhecida, por meio do Despacho do Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, (peça 14), que autorizou a oitiva do MME sobre as possíveis irregularidades.*

EXAME TÉCNICO

Situação que ensejou a representação

3. A Lei 9.648/1998 seguida pelas Leis 10.762/2003, 13.203/2015 13.360/2016 e 14.120/2021, conferiu à Aneel competência para estipular percentual de redução não inferior a 50% a ser aplicado aos valores das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão (TUST) e distribuição (TUSD), buscando proporcionar mais competitividade à energia de diversas fontes, em especial para a eólica, solar, biomassa e pequenas centrais hidroelétricas (PCH) limitadas a 30.000kW de potência injetada.

4. Já a Lei 14.120/2021 impôs um prazo final para concessão de novos subsídios para as denominadas Fontes Incentivadas do setor elétrico. O prazo limite definido em lei resultou em um volume sem precedentes de novos pedidos para acesso ao benefício, que ficou conhecido como a “Corrida do Ouro” do setor elétrico. Ressalta-se que, em que pese o prazo limite para concessão de subsídio para novos empreendimentos, os subsídios concedidos poderão perdurar por até 35 anos (duração das outorgas de autorização para geração).

5. Os valores dos subsídios vêm crescendo ano após ano, alcançando R\$ 13 bilhões em 2024¹, e podem ser caracterizados como subsídios cruzados.

6. Isso decorre do fato de que a redução de 50% da TUST e da TUSD concedida a estas denominadas Fontes Incentivadas são suportadas pelos consumidores de energia usuários das redes de transmissão e distribuição, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

7. A Medida Provisória 1.212/2024, além de tratar de outros temas, garantiu a possibilidade de obtenção de desconto de até 50% da TUSD/TUST, prorrogando em 36 meses o prazo final definido pela Lei 14.120/2021 para a entrada em operação dos empreendimentos incentivados que tenham solicitado a outorga ou a alteração de outorga que resulte em aumento na capacidade instalada em até doze meses da publicação da Lei 14.120/2021, de 1/3/2021, atendidas certas condições:

Art. 1º A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 26.

§ 1º-K Os empreendimentos enquadrados no disposto no § 1º-C deste artigo que, em até doze meses da publicação da Lei nº 14.120, de 1º de março de 2021, tenham solicitado a outorga ou a alteração de outorga que resulte em aumento na capacidade instalada, **poderão requerer prorrogação de trinta e seis meses dos prazos** previstos nos incisos I e II do § 1º-C, para início da operação de todas as suas unidades geradoras, mantido o direito aos percentuais de redução de que tratam os § 1º, § 1º-A e § 1º-B, mediante requerimento por seus titulares à Aneel, **no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 1.212, de 9 de abril de 2024.**

§ 1º-L Para manterem o direito ao prazo adicional previsto no § 1º-K, os empreendedores, independentemente da fonte de geração, **aportarão garantia de fiel cumprimento em até noventa dias e iniciarão as obras do empreendimento em até dezoito meses, ambos os prazos contados da data de publicação da Medida Provisória nº 1.212, de 2024, observados os seguintes parâmetros:**

I - o valor da garantia de fiel cumprimento será correspondente a cinco por cento do valor estimado do empreendimento, a ser estabelecido em ato do Ministério de Minas e Energia;

[...]

IV - o início das obras será caracterizado nos termos estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia;

[...]

§ 1º-M A garantia de fiel cumprimento poderá ser utilizada para cobrir penalidades aplicadas pela inobservância total ou parcial às obrigações previstas na outorga de autorização, assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, mediante execução até o limite de seu valor, em qualquer modalidade, por determinação expressa da Aneel.

¹ Conforme subsidiômetro da Aneel - <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro#!>

§ 1º-N A Aneel firmará termo de adesão com os empreendedores de que tratam o § 1º-K deste artigo, o qual conterá os requisitos e as condicionantes previstos na Medida Provisória nº 1.212, de 2024, no prazo de quarenta e cinco dias, contado da solicitação.”

8. *O MME publicou a Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 (peça 9) visando regulamentar a referida MP, nos seguintes termos:*

Art. 2º Para fins do disposto no art. 26, § 1º-L, inciso IV, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, o início das obras do empreendimento será caracterizado com a comprovação do começo da implantação do canteiro de obras, que abrangerá a delimitação da área do canteiro e a montagem de infraestruturas de apoio à construção, ou documento comprobatório de aquisição das unidades geradoras.

§ 1º Quando se tratar de empreendimento com outorga para ampliação da sua capacidade instalada, o agente fiscalizado deverá comprovar a evolução das obras das estruturas associadas à ampliação.

§ 2º Caso o início das obras dos empreendimentos ocorra de forma distinta da prevista no ato de outorga vigente, o empreendedor, no momento oportuno, deverá promover as devidas alterações de características técnicas perante a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.

*§ 3º Cumprido o requisito do início das obras, o empreendedor poderá, sem perda do direito à prorrogação prevista no art. 26, 1º-K, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, **alterar as características técnicas do empreendimento, incluindo localização e parâmetros das unidades geradoras.** (grifos acrescidos)*

9. *A avaliação preliminar desta unidade técnica apontou que o art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 apresenta-se falho por dois motivos: primeiramente, o critério estabelecido pelo MME para a comprovação do início das obras é excessivamente abrangente, eliminando um importante ponto de controle para a concessão do subsídio referente às Fontes Incentivadas, custeado por meio das tarifas de eletricidade; em segundo lugar, a Portaria permite alterações significativas das características técnicas do empreendimento, incluindo a localização e o ponto de conexão à rede elétrica, o que possibilita, na prática, a transferência do subsídio para empreendimentos distintos daqueles constantes do pedido de autorização de outorga realizado na vigência da Lei 14.120/2021. Nesse segundo caso, o instrumento normativo que somente poderia regulamentar a MP, criou direito, inovando no ordenamento jurídico e, portanto, extrapolando seus limites regulares.*

10. *Diante do indício de irregularidade, a AudElétrica propôs Representação (peças 11, 12 e 13), a qual foi conhecida, por meio do Despacho do Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, (peça 14), que autorizou a oitiva do MME sobre as possíveis irregularidades.*

Manifestação do MME (peça 23)

11. *O MME, em resposta à oitiva realizada a respeito dos indícios de irregularidades identificados no texto da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, manifestou-se, em síntese, da forma que se segue.*

12. *A MP 1.212/2024 foi editada a partir do diagnóstico de um expressivo estoque de projetos de geração, predominantemente eólicos e solares, totalizando cerca de 145 GW, com 88 GW já outorgados, mas sem obras iniciadas, concentrados em grande parte na Região Nordeste. Este cenário foi justificado pelo descompasso entre o crescimento da demanda e a oferta potencial de novos projetos, limitando sua viabilidade comercial, e pela falta de previsibilidade na garantia de acesso ao sistema de transmissão.*

13. *O objetivo primordial da política pública, conforme a Exposição de Motivos da MP 1.212/2024 (peça 25), é concretizar o interesse do Estado brasileiro em atrair investimentos, fomentar a nova indústria verde e disponibilizar energia renovável a custos competitivos. Em paralelo, o MME tem implementado um plano de investimentos em transmissão para acelerar a expansão da infraestrutura e fazer frente a esse elevado potencial de projetos.*

14. A MP 1.212/2024 catalisou um volume expressivo de projetos, viabilizando 25,5 GW de oferta potencial de capacidade instalada. Para fazer jus aos descontos e materializar esse potencial, os empreendedores devem observar cinco pontos de controle: 1) requerimento e obtenção de outorga em prazo legal; 2) requerimento de prorrogação de prazo à ANEEL; 3) aporte de garantia de fiel cumprimento; 4) início das obras; e 5) início da operação de todas as unidades geradoras. Quatro desses pontos possuem mecanismos de verificação objetivos e de fácil comprovação. No entanto, a MP 1.212/2024 delegou ao MME a posterior caracterização do ponto de controle referente ao "início das obras".

15. Em relação ao primeiro indicio de irregularidade, referente ao critério excessivamente abrangente para caracterização do início das obras, o MME aduz que a MP 1.212/2024 determinou que o Ministério propusesse os termos que viabilizassem a comprovação do início das obras, conforme expresso no § 1º-L do art. 26 da Lei 9.427/1996, em seu inciso IV.

16. O MME reconhece que a definição adotada na Portaria difere daquela utilizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em suas fiscalizações e no Painel RALIE (Acompanhamento da Expansão da Oferta de Geração), que considera ações mais avançadas como escavações ou terraplanagem. Contudo, a MP 1.212/2024 conferiu ao MME margem de discricionariedade para estabelecer esses termos, considerando sua competência legal no planejamento energético nacional e o contexto da transição energética.

17. O MME sustenta que, ao exercer essa prerrogativa por meio da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, não eliminou o ponto de controle, mas o definiu com base na legalidade e razoabilidade, utilizando-se da margem de discricionariedade que lhe foi conferida. A escolha pela "instalação do canteiro de obras" como marco inicial é defendida como um ponto de controle claro e coerente, que implica custos e planejamento prévio, gerando o compromisso necessário por parte do empreendedor. A instalação do canteiro de obras já implica custos, atividades preparatórias e formalizações em órgãos oficiais, gerando despesas e planejamento prévio, o que se alinha aos marcos e compromissos da indústria da construção civil.

18. O Ministério enfatiza que o ponto de controle fundamental e decisivo da MP 1.212/2024 é a "efetiva entrada em operação de todas as unidades geradoras" dentro do prazo estipulado. O não cumprimento deste requisito final acarreta a perda de qualquer direito ao benefício, inclusive a execução da garantia de fiel cumprimento aportada pelo empreendedor. Desse modo, o MME conclui que o impacto do subsídio na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e, consequentemente, na tarifa dos consumidores, só se materializa com a entrada em operação, tornando o momento exato do início das obras irrelevante para o efeito tarifário.

19. Adicionalmente, sustenta que a flexibilização do critério de início de obra é justificada como uma medida de planejamento setorial. O objetivo é compatibilizar a entrada dos novos projetos de geração com a expansão da infraestrutura de transmissão de energia, cuja disponibilidade de margem para escoamento só aumentará significativamente após 2029. O prazo de 36 meses adicionais ao prazo inicial de 48 meses, com término em março de 2026, leva justamente ao início de 2029. Portanto, exigir um critério mais rigoroso para o início de obra, que possa resultar em projetos paralisados ou inacessíveis ao sistema de transmissão, não parece ser o mais adequado. Exigir um marco de início de obra mais rigoroso poderia acelerar a conclusão dos empreendimentos para um cenário sem a devida capacidade de escoamento, o que seria inadequado. A Portaria visa, portanto, permitir que os projetos ajustem seus cronogramas à real capacidade de injeção de energia no sistema.

20. No que tange ao segundo indicio de irregularidade, relativo à alteração das características técnicas dos empreendimentos, o MME entende que não há qualquer margem adicional para o processo de transferência de descontos para outros empreendimentos além do que já é permitido pela regulamentação da ANEEL. Os empreendimentos já estão habilitados pela

ANEEL, e qualquer alteração de suas características técnicas, incluindo localização, deve seguir o rito ordinário da Agência. A Resolução Normativa Aneel (REN) 1.071/2023 é o normativo que rege essas alterações.

21. Por fim, defende que a Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 não oferece qualquer possibilidade de alteração de característica técnica que não atenda à regulamentação da ANEEL. Isso inclui a possibilidade de o empreendimento iniciar suas obras de forma distinta da do ato de outorga, com regularização em tempo oportuno, e a permissão de alteração de característica técnica após o início das obras, sem perda do desconto concedido, ambos em linha com o rito regulatório atual.

22. A Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 reforça que a manutenção do benefício do desconto tarifário será garantida para o fluxo ordinário de alteração de características técnicas conduzidas pela ANEEL, sem restrições superiores ou inferiores às já estabelecidas. O MME conclui que não há divergência, mas sim uma preocupação do TCU quanto a uma possível interpretação desse normativo para casos concretos ainda não existentes.

Análise

Considerações Iniciais

23. A Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) são tarifas que servem para cobrir os custos de operação, manutenção e expansão das redes elétricas que transportam a energia das usinas geradoras até os consumidores finais (postes, fios, transformadores, subestações, linhas de transmissão, etc).

24. O custeio dessas tarifas é realizado por todos os usuários das redes elétricas para transportar energia. A responsabilidade pelo pagamento se divide pelos consumidores finais e pelos geradores. Todo consumidor, seja ele do mercado cativo (atendido diretamente pela distribuidora local) ou do mercado livre (que negocia energia com geradores ou comercializadores), paga por essas tarifas. As usinas geradoras (hidrelétricas, solares, eólicas, etc.) também pagam as tarifas para usar a infraestrutura de transmissão e distribuição, a fim de "injetar" a energia que produzem no Sistema Interligado Nacional (SIN).

25. A TUSD é paga diretamente pelos consumidores conectados à rede de distribuição, aparecendo como um item discriminado na fatura de energia.

26. Para os consumidores cativos, o custo da TUST geralmente não é um item separado na conta, mas está embutido no valor final. As distribuidoras pagam pela transmissão e repassam esse custo na tarifa cobrada do consumidor. Para os grandes consumidores, como indústrias conectadas diretamente à rede de alta tensão (Rede Básica), a TUST é cobrada como um item separado e pago diretamente por eles.

27. Em suma, todo o sistema de transmissão e distribuição é mantido financeiramente, em regra, de forma proporcional, por quem se utiliza dele para fornecer ou receber energia.

28. A Lei, entretanto, excetou certos geradores e consumidores de contribuir na mesma proporção do uso dessas redes que os demais agentes, concedendo benefícios tarifários, como o caso em análise que prevê desconto de 50% no pagamento desses encargos para empreendimentos eólicos, fotovoltaicos, térmicas a biomassa e PCHs, de certas características e atendidas certas exigências.

29. A lógica por trás desse benefício financeiro era impulsionar o crescimento e a viabilidade comercial de fontes de energia que, à época, precisavam de um estímulo para se tornarem competitivas.

30. Atualmente, o desenvolvimento tecnológico alcançado pelos segmentos eólicos e

fotovoltaicos reduziram expressivamente os custos de produção desse tipo de geração e os tornaram muito competitivos. Tanto é assim que o crescimento acelerado dessas fontes resultou em mais de 86 GW de potência instalada em janeiro de 2025 (Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro - Janeiro 2025 (p. 21)), o que representa mais de 35% da capacidade instalada de geração de energia no Brasil. Mas não somente isso, o Plano Decenal de Energia 2034 (PDE) prevê que em 2034 essas fontes alcançarão aproximadamente 135 GW de capacidade instalada e juntas superarão até mesmo a geração hidroelétrica no Brasil.

31. Ocorre que os descontos concedidos, que podem perdurar por até 35 anos, são custeados pelos consumidores de energia elétrica conectados no SIN, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), caracterizando-se como subsídios cruzados. Isso significa que os custos dos subsídios são socializados entre os consumidores, que arcam com esses valores nas suas tarifas. Em 2024, esses subsídios já totalizaram mais de R\$ 13 bilhões de custos, incorporados nas tarifas, via CDE.

32. A Lei 14.120/2021 introduziu o §1º-C ao art. 26 da Lei 9.427/1996, estabelecendo um prazo final para a concessão de novos subsídios a empreendimentos que solicitassem outorga em até 12 meses da publicação dessa Lei e iniciassem a operação em até 48 meses da outorga, objetivando com isso a “racionalização dos subsídios constantes da CDE”, segundo sua exposição de motivos (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-998-20.pdf acesso em 22/8/2025).

33. O Poder Executivo publicou a MP 1.212, em 9/4/2024, prorrogando o prazo para o início da operação comercial de todas as unidades geradoras em mais 36 meses para empreendimentos que solicitaram outorga até doze meses da publicação da Lei 14.120/2021 (ou seja, até 2/3/2022). Para manter esse direito, os empreendedores deveriam requerer à Aneel, em até sessenta dias da publicação da MP, aportar garantia de fiel cumprimento em até noventa dias e iniciar as obras em até dezoito meses, ambos os prazos contados da publicação da MP 1.212/2024.

34. A justificativa dessa prorrogação, conforme a Exposição de Motivos (peça 25) e Notas Técnicas do MME (peças 4 e 7), incluem:

a) Grande Estoque de Projetos sem Obras Iniciadas: Havia um diagnóstico de um estoque de aproximadamente 145 GW de projetos eólicos e solares, predominantemente na Região Nordeste, dos quais 88 GW já tinham outorgas de autorização emitidas, mas suas obras não haviam começado;

b) Descompasso entre Oferta Potencial e Demanda Real: Uma das razões para o não início das obras foi que o ritmo de crescimento da demanda por energia no País foi inferior à oferta potencial dos novos projetos, limitando sua viabilidade comercial;

c) Falta de Previsibilidade no Acesso ao Sistema de Transmissão: A disputa pela garantia de acesso ao sistema de transmissão trouxe falta de previsibilidade quanto à definição de cronogramas factíveis de implementação. Essa situação gerou um descasamento temporal entre a concessão do benefício tarifário para as fontes renováveis (instituída pela Lei 14.120/2021) e as obras de transmissão necessárias para o escoamento da energia produzida por esses empreendimentos;

d) Perda de Oportunidades de Desenvolvimento e Necessidade de Investimentos: A combinação desses fatores resultava em perda de oportunidades de desenvolvimento para o País. A MP buscava propor mecanismos legais para viabilizar esse potencial de investimentos em energia renovável, com a expectativa de que R\$ 165 bilhões pudessem ser investidos na geração de energia hidrelétrica, eólica, solar e de biomassa;

e) Promoção de Projetos Viáveis e com Baixo Risco: A MP estabeleceu condições para a prorrogação do prazo, como o requerimento à Aneel, o oferecimento de garantia de 5% do valor do empreendimento e o início das obras até 10/10/2025, como forma de "promover a oferta de

projetos viáveis e com baixo risco", garantindo uma oferta segura e competitiva de energia, com consequente geração de emprego e renda.

35. *Relevante notar que a referida MP não foi convertida em lei pelo CN, e, na ausência de Decreto Legislativo que dispusesse sobre os efeitos jurídicos decorrentes do seu período em vigor, gerou todos os efeitos como se, de fato, houvesse sido convertida em lei.*

36. *A consequência prática é que atualmente existem, segundo a Aneel, 601 projetos que atenderam às exigências da MP 1.212/2024. A capacidade instalada combinada desses empreendimentos é de 25,5 GW. O custo adicional aos R\$ 13 bilhões anuais de subsídios das fontes beneficiadas pela MP, via Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), em decorrência da prorrogação concedida, é estimado em cerca de R\$ 8 bilhões por ano. Todos esses projetos, para a manutenção do subsídio, deverão estar operando na capacidade máxima até 2029.*

Análise das Respostas do MME

37. *Em relação ao critério de caracterização do início das obras definido no caput do art. 2º da Portaria Normativa 79/2024, entendem-se procedentes os argumentos trazidos pelo MME.*

38. *De fato, o art. 1º, §1º L, Inciso IV, da MP 1.212/2024 introduziu dispositivo na Lei 9.427/1996 estabelecendo que "o início das obras será caracterizado nos termos estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia". Desta forma, o MME possui discricionariedade para definir o que caracteriza o início das obras, e justificou as razões que o fez adotar critérios diversos daqueles usados pela Aneel nos acompanhamentos de outorgas.*

39. *Em que pese o marco inicial de início das obras definido na Portaria Normativa 79/2024, por si só, não seja garantia suficiente para atestar o início de construção desses empreendimentos, verifica-se que, em conjunto com os demais dispositivos relacionados – como a exigência de aporte de garantia de fiel cumprimento e o próprio prazo para entrada em operação dos parques geradores – é capaz de dar eficácia ao objetivo que levou à sua instituição. De acordo com a exposição de motivos da MP 1.212/2024, seria "eliminar do estoque de projetos aquelas iniciativas que não tenham capacidade mínima de viabilidade".*

40. *Entende-se razoável o argumento do MME para não exigir critérios que pudessem gerar a antecipação de investimentos com insuficiente rede de transmissão para o escoamento de toda a energia que poderá vir a ser gerada com esses novos empreendimentos de geração.*

41. *Contudo, os argumentos do MME não elidem a irregularidade do § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/2024, dispositivo que foi objeto do segundo ponto da oitava:*

§ 3º Cumprido o requisito do início das obras, o empreendedor poderá, sem perda do direito à prorrogação prevista no art. 26, 1º-K, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, alterar as características técnicas do empreendimento, incluindo localização e parâmetros das unidades geradoras.

42. *O MME sustenta que o dispositivo não inova no ordenamento jurídico, pois a regulamentação da Aneel para obtenção de outorgas (REN 1.071/2023) já permitiria tais alterações.*

43. *Primeiramente, entende-se que é falho o argumento de que a norma da Aneel que trata de outorga de autorizações já estaria prevendo a possibilidade de alteração de localidade e características técnicas. Eis que essa previsão normativa não torna legal o § 3º do art. 2º da referida Portaria do MME.*

44. *Isso porque o argumento confunde dois institutos jurídicos distintos: a outorga de autorização para implantação de um empreendimento e a expectativa de direito a subsídio tarifário. A primeira é um ato administrativo que habilita a construção e operação; a segunda é uma expectativa de direito a benefício financeiro, de natureza excepcional, que decorre de previsão*

legal estrita e exige o cumprimento de requisitos específicos.

45. *Para ter a expectativa de direito ao subsídio, o empreendedor deve, sim, ter solicitado a outorga ou a alteração de outorga para ampliação de capacidade, mas para ter direito ao subsídio deve também atender a todas as condições adicionais impostas pela norma que concede o benefício. Portanto, a flexibilidade existente no processo de outorga não pode ser transposta de forma automática para as regras de obtenção e manutenção do direito ao subsídio.*

46. *Ocorre, que a redação dada pelo § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024 possibilita alterações que podem descaracterizar por completo o empreendimento que foi objeto do pedido de outorga. A permissão estabelecida é tão ampla e irrestrita que garante a manutenção do benefício financeiro até mesmo se ocorrer alteração da região em que se localiza o pedido de outorga e da totalidade das características técnicas iniciais, podendo desconfigurar por completo o empreendimento que foi objeto do pedido de outorga original, na vigência da Lei de 2021.*

47. *A Exposição de Motivos da MP 1.212/2024 (peça 25) registrou o objetivo de viabilizar o "estoque de projetos" existentes à época, que enfrentavam dificuldades relacionadas a insuficiente demanda de energia e falta de acesso às linhas de transmissão para sua implementação no prazo máximo estabelecido pela Lei 14.120/2021.*

48. *A finalidade da MP era, portanto, possibilitar a revisão de cronograma de empreendimentos específicos e já identificados sem que houvesse a perda da expectativa de direito ao subsídio previsto nos §§ 1º-A e 1º-B do art. 26 da Lei 9.427/1996.*

49. *O § 3º da Portaria, por seu turno, amplia esse propósito, pois desvincula a expectativa de direito ao subsídio do projeto original e o transforma em um direito portátil, passível de ser alocado a um empreendimento inteiramente novo, em local diverso e com outras especificações, não sujeito às condições previstas no então vigente §1º-K do art. 26 da Lei 9.427/1996.*

50. *Não se pretende obstaculizar alterações técnicas que não descaracterizem os empreendimentos definidos no âmbito do pedido de outorga de autorização na vigência da Lei 14.120/2021. Essas alterações podem ser efetivadas pela própria Agência Reguladora sem a necessidade da existência do § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024, sem que haja a perda do direito ao subsídio.*

51. *Além disso, o § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024 abre a possibilidade de criação de um mercado especulativo de "papéis" com direito a subsídio.*

52. *O subsídio deixa de ser um instrumento de política energética para se tornar um ativo financeiro negociável, cujo valor reside não no empreendimento, mas no direito ao subsídio transferível a terceiros para implementação de projetos (em termos de localidade ou de características técnicas) que não se enquadraram no então vigente art. 26, § 1º-K da Lei 9.427/1996.*

53. *Ademais, a possibilidade irrestrita de alteração do local do empreendimento e de características técnicas, conforme texto da Portaria do MME, sem a perda da expectativa de direito ao subsídio fere um dos marcos obrigatórios estabelecidos na Lei para a obtenção do subsídio.*

54. *Note-se que o início das obras foi caracterizado por uma de duas possibilidades: "comprovação do começo da implantação do canteiro de obras, que abrangerá a delimitação da área do canteiro e a montagem de infraestruturas de apoio à construção, ou documento comprobatório de aquisição das unidades geradoras".*

55. *O início das obras deve ocorrer em até 18 meses contados da data da publicação da MP, sob pena de o empreendedor não ter mais o direito ao subsídio. Não se trata de mero cumprimento burocrático, mas de condição necessária para a obtenção dos descontos.*

56. Na situação em que o início das obras fosse caracterizado pela delimitação da área do canteiro e da montagem de infraestruturas de apoio à construção, a alteração de local implicaria na necessidade de nova delimitação da área do canteiro, o que descaracterizaria o efetivo início das obras cujo prazo deveria ser de até 18 meses da publicação da MP. Caso essa mudança ocorresse após os 18 meses previstos na MP, a perda do subsídio seria consequência lógica e obrigatória por descumprimento do marco legal de início das obras.

57. A redação dada ao referido § 3º torna, nessa situação, a exigência de início das obras uma mera obrigação burocrática sem qualquer utilidade. Se é possível alterar a localidade da outorga sem a perda do direito ao subsídio, a comprovação do começo da implantação do canteiro de obras não implica que a obra seja efetivamente realizada na localidade que adimpliu o marco legal do prazo de início das obras, tornando o comando legal inócuo e esvaziado.

58. A ilegalidade é potencializada, na prática, em razão da definição do marco inicial adotada na portaria que implica em baixíssimo nível de investimento por parte do empreendedor, o que possibilita essa alteração de localidade sem perdas financeiras relevantes.

59. Dessa forma, o §3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/2024 inovou no ordenamento jurídico e elasteceu o alcance original das alterações implementadas na Lei 9.427/2024 pela MP 1.212/2024, contrariando a redação e o propósito dessa Lei.

60. Tal inovação legal, ampliando situações que dão direito ao subsídio, é incompatível com o instrumento utilizado, uma portaria ministerial, que poderia não mais que regulamentar e detalhar situações já previstas na Lei.

61. Essa situação, além de ilegal, tem potencial de aumentar o número de empreendimentos que efetivamente gozarão do benefício tarifário, prejudicando os consumidores que arcarão com esse custo.

62. Em suma, o §3º do art. 2º da Portaria Normativa MME 79/2024 é ilegal por inovar no ordenamento jurídico e por extrapolar o poder regulamentar do MME, ser contrário aos objetivos da MP 1.212/2024, ampliar indevidamente a possibilidade de empreendimentos aptos a receber benefícios financeiros e tornar inócuo dispositivo de observância obrigatória da Lei. Além disso, tem o potencial de criar um mercado especulativo de papéis de outorgas de autorização com direito a subsídios desvinculados dos projetos originais.

63. Por essa razão, entende-se imperativa a correção dessa ilegalidade, com a determinação ao Ministério de Minas e Energia para que suprima ou adote as providências necessárias para revisão e adequação do § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024.

Comentário dos Gestores

64. Buscando a construção participativa das deliberações, conforme previsão da Resolução-TCU 315/2020, a instrução com proposta preliminar foi encaminhada para comentários do MME. O Ministério manifestou-se por meio do documento à peça 35 e reunião presencial com a equipe da AudElétrica, resumida em ata de reunião (peça 36).

65. Em síntese, a peça 35 não inova em relação a resposta apresentada para a oitiva inicial, cujos argumentos se encontram integralmente analisados no tópico anterior.

66. Ademais, na reunião presencial, foi trazido novo argumento a respeito da motivação da inclusão do § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024.

67. Segundo os técnicos do MME, a autorização para alteração da localização das outorgas inserida nesse instrumento regulamentador teve o objetivo de reduzir o curtailment, ou seja, redução ou limitação intencional da geração de energia elétrica, mesmo quando a usina estaria

tecnicamente apta a gerar mais.

68. Isso porque, na medida em que a maior parte das autorizações de outorga estariam na região Nordeste e há restrições de transmissão para o escoamento da energia a ser gerada pelos novos empreendimentos, os investidores teriam a opção de reposicionar os parques geradores, sem a perda do subsídio, em localidades sem restrições de capacidade de transmissão da rede básica.

69. Tendo em vista o novo argumento, esta equipe de fiscalização solicitou o processo administrativo que fundamentou a edição da Portaria MME 79/2024 (peça 37). Nos autos, não foram identificados análises ou estudos que demonstrem tal avaliação previamente à edição do normativo.

70. Além disso, a expansão do número de empreendimentos de geração solar e eólica, mesmo com a alteração da localidade, gera um novo excedente de oferta de energia não despachável, o que pode causar mais instabilidade na rede básica e sobreoferta de energia em certos horários. Estes eventos podem resultar no aumento do curtailment, contrariamente ao objetivo apresentado na reunião. Assuntos relacionados ao curtailment são detalhados no TC 031.988/2023-7, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, que trata do grande apagão ocorrido em agosto de 2023, e em auditoria operacional que avalia os critérios e regramentos relativos aos cortes de geração, no âmbito do TC 008.415/2025-0, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues.

71. Sobre o aspecto da realização de estudos e avaliações, verificou-se, no processo administrativo que fundamentou a edição da Portaria MME 79/2024 (peça 37), que a matéria não foi submetida aos estudos de análise de impacto regulatório (AIR), sob o argumento de urgência (peça 37, p. 44). Sequer a Nota Técnica 4/2024/CGGT/DPME/SNEE, que analisou a então a minuta da Portaria MME/79, ou qualquer outro documento, abordou ou justificou as disposições do art. 2º, § 3º.

72. Por isso, entende-se que não ser possível acatar a afirmação sobre a eficiência do § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024 sem estudos e avaliações que o embasem tecnicamente. Ademais, a ausência de análise de impacto regulatório pode explicar as lacunas de análises que resultaram na irregularidade identificada nesta representação.

CONCLUSÃO

73. Cuidam os autos de Representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) em face de indícios de irregularidades na Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, editada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), para regulamentar as alterações promovidas pela MP 1.212/2024 na Lei 9.427/1996.

74. A matéria em apreço se insere no contexto dos subsídios concedidos à geração solar, eólica, térmicas a biomassa e de PCHs, notadamente o desconto de no mínimo 50% sobre as Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) e de Distribuição (TUSD). Esse benefício financeiro objetivava impulsionar o crescimento e a viabilidade comercial dessas fontes ainda incipientes no início dos anos 2000.

75. Passados aproximadamente 20 anos, a realidade está bastante diferente. A evolução tecnológica da geração solar e eólica, em especial, baixaram expressivamente os custos dessa energia, cuja capacidade instalada alcançou cerca de 86 GW de potência no início de 2025, o que corresponde a cerca de 35% de toda a capacidade instalada no Brasil, com previsão de crescimento acelerado nos próximos anos, podendo alcançar 135 GW em 2035.

76. Ocorre que os descontos concedidos, que podem perdurar por até 35 anos, são custeados pelos consumidores de energia elétrica conectados no SIN, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), caracterizando-se como subsídios cruzados. Em 2024, esses subsídios já totalizaram mais de R\$ 13 bilhões de custos incorporados nas tarifas via CDE.

77. *Objetivando racionalizar os custos transferidos ao consumidor via CDE, o legislador, por meio da Lei 14.120/2021, estabeleceu um marco final para a concessão de novas outorgas com direito ao benefício, estabelecendo um prazo limite para a concessão de novos subsídios a empreendimentos que solicitassem outorga em até 12 meses da publicação dessa Lei e iniciassem a operação em até 48 meses contados da data da outorga.*

78. *O Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.212/2024, que prorrogou por mais 36 meses o prazo para entrada em operação de projetos que haviam solicitado a outorga no período estipulado pela Lei 14.120/2021. A justificativa para tal medida foi a existência de muitos projetos de geração que não saíram do papel e perderiam o subsídio, em razão de haver insuficiente capacidade de transmissão para atender a esses projetos, especialmente na Região Nordeste, e insuficiente demanda de energia. A prorrogação do prazo para a concessão do benefício financeiro, segundo Exposição de Motivos e Nota Técnica do MME, tende a gerar a implementação desses projetos com atração de investimentos e aumento da geração renovável em sintonia com a transição energética.*

79. *Para garantir o direito à extensão, a MP impôs novas condicionantes: o requerimento à ANEEL, o aporte de garantia de fiel cumprimento, o início das obras em até 18 meses e a entrada em operação completa em até 36 meses, além do prazo máximo estabelecido pela Lei 14.210/2021. A consequência prática foi a habilitação de 601 projetos, totalizando 25,5 GW de capacidade instalada, com um custo adicional estimado em R\$ 8 bilhões anuais a serem suportados pela CDE a partir de 2029. É nesse cenário que o MME edita a Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 para regulamentar a MP.*

80. *A análise desta unidade técnica, promovida após a oitiva do MME, concentrou-se em dois pontos da Portaria. O primeiro, referente ao critério para caracterização do início das obras, definido como a implantação do canteiro ou a aquisição de geradores, foi considerado razoável.*

81. *Acolheu-se o argumento ministerial de que a MP lhe conferiu discricionariedade para definir tal critério e que a flexibilização visava compatibilizar os cronogramas dos projetos com a expansão futura da rede de transmissão, evitando a aceleração de investimentos para um cenário sem capacidade de escoamento.*

82. *O segundo ponto, todavia, relacionado à redação dada pelo § 3º do art. 2º da Portaria MME 79/2024, que permitiu, sem a perda do subsídio, "alterar as características técnicas do empreendimento, incluindo localização e parâmetros das unidades geradoras", foi considerado ilegal por múltiplos fundamentos.*

83. *Primeiramente, a norma ministerial extrapola manifestamente seu poder regulamentar e viola o princípio da legalidade. A MP 1.212/2024 foi clara ao vincular o benefício a "os empreendimentos" que "tenham solicitado a outorga" em um período pretérito, individualizando o direito a um universo específico e fechado de projetos. A Portaria contraria a disposição legal ao permitir alterações técnicas e de localização de forma irrestrita, desvinculando o projeto a ser implantado das características técnicas do projeto contido no pedido original de outorga que caracterizava "os empreendimentos".*

84. *Uma portaria, como ato administrativo de hierarquia inferior, que visa tão somente detalhar situação prevista em Lei, não pode criar direitos tampouco ampliar o alcance de um benefício para situações não contempladas pelo legislador.*

85. *Adicionalmente, a exposição de motivos da MP indicava o objetivo de viabilizar o "estoque de projetos" existentes que enfrentavam dificuldades. O § 3º da Portaria, todavia, desvirtua completamente esse propósito ao possibilitar desvincular o projeto original, objeto do pedido de outorga na vigência da Lei 14.120/2021, do projeto que pode ser materializado, sem que haja a perda da expectativa de direito à obtenção do desconto tarifário, transformando-o em um*

direito portátil. O subsídio deixa de ser um instrumento de política energética para se tornar um ativo financeiro negociável, cujo valor reside não no empreendimento, mas no direito ao subsídio de 35 anos transferível a terceiros.

86. *O argumento do MME, de que a regulamentação da ANEEL já permite alterações na outorga, é falho, pois confunde dois institutos distintos: a flexibilidade administrativa para ajustar uma outorga de autorização e as regras estritas para a concessão de um benefício financeiro excepcional, que é custeado por toda a coletividade e exige o cumprimento rigoroso das condições legais.*

87. *Além disso, a permissão irrestrita de alteração do local do empreendimento pode tornar a exigência legal de comprovação no prazo de dezoito meses do "início das obras" uma condição inócua e esvaziada de propósito. Eis que a autorização para alteração de local sem perda de subsídio, conferida pela Portaria, pode implicar no início efetivo das obras em prazo superior a dezoito meses, já que a delimitação do canteiro de obras que inicialmente atenderia à exigência legal pode ser reposicionada, implicando em efetivo início das obras em prazo superior ao que serviu para o cumprimento do requisito legal. Esse problema é ainda potencializado pelo baixíssimo investimento financeiro necessário para caracterização, nos termos da portaria, do início das obras, o que pode acarretar mero cumprimento de obrigação burocrática sem a verdadeira intenção de início das obras na localidade inicialmente utilizada.*

88. *Por fim, ao compulsar o processo administrativo que fundamentou a edição da Portaria MME 79/2024 (peça 37), verificou-se que a matéria não foi submetida aos estudos de análise de impacto regulatório (AIR), sob o argumento de urgência (peça 37, p. 44). Não se identificou na Nota Técnica 4/2024/CGGT/DPME/SNEE, que analisou a então minuta da Portaria MME/79, ou nos outros documentos daqueles autos, avaliações ou estudos sobre os impactos das disposições do art. 2º, § 3º. Tais ausências revelam lacunas relevantes de análises que podem ter resultado na irregularidade aqui relatada.*

89. *Pelo exposto, a regulamentação dada no § 3º do art. 2º da Portaria, além de ilegal, tem o potencial de aumentar o número de empreendimentos que efetivamente gozarão do benefício tarifário, em prejuízo direto aos consumidores que arcarão com esse custo adicional na CDE. Por todas essas razões, é imperativo a sua revisão com sua supressão ou adequação de sua redação aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. *Ante o exposto, submetem-se os autos da presente representação à consideração superior, com posterior envio ao Relator, Min. Walton de Alencar Rodrigues, com a proposta que se segue:*

90.1. *considerar a representação acostada à peça 11 parcialmente procedente;*

90.2. *assinar prazo de trinta dias, ao Ministério de Minas e Energia (MME), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, para que suprima ou revise e adequa o § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024, eliminando disposições que extrapolem o escopo da norma regulamentada, em conformidade com os princípios da legalidade, hierarquia dos atos normativos e finalidade dos atos administrativos.*

90.3. *arquivar este processo com fundamento no art. 169, inciso V do RITCU.*

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), contra possíveis indícios de irregularidade verificados na edição da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, emitida pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que, ao regulamentar as condições de concessão de subsídios a empreendedores de geração de energia elétrica de diversas fontes, teria extrapolado os limites estabelecidos pela Medida Provisória 1.212/2024.

Para exata compreensão da matéria, faz-se necessário apresentar breve esboço dos fatos.

A Lei 9.648/1998, ao incluir o §1º no art. 26 da Lei 9.427/1996, dispositivo esse atualizado pelas Leis 10.762/2003, 13.203/2015, 13.360/2016 e 14.120/2021, atribuiu à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) competência para estipular percentual de redução não inferior a 50%, a ser aplicado aos valores das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão (TUST) e distribuição (TUSD) para empreendimentos de geração de energia elétrica diversas fontes, em especial, eólica, solar, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH), observadas as condições prevista naqueles diplomas legais, tais como limites de potência, modalidade de fonte energética e prazo para início de operação. O objetivo das referidas alterações legislativas era proporcionar a expansão e aumento da competitividade de geração com base nessas matrizes energéticas.

As Leis 9.648/1996 e 10.762/2003 previram a atribuição do subsídio aos micro e pequenos geradores de fontes chamadas incentivadas (pequenas centrais hidrelétricas com potência entre 1 MW e 30 MW; e usinas fotovoltaicas com potência injetada nos sistemas de transmissão e de distribuição esteja entre 30 MW e até 300 MW). Em 2015, a Lei 13.203/2015 levou a redução tarifária aos empreendimentos com base em fontes solar, eólica, e biomassa, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão e distribuição fosse maior que 30 MW e menor ou igual a 300 MW, desde que observado marco temporal de leilão de compra de energia e autorização de outorga, ambos a partir de janeiro de 2016. Em 2016, a Lei 13.360/2016 expandiu os benefícios aos empreendimentos de resíduos sólidos e urbanos, com potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição de até 30 MW.

Desde então, não havia sido estabelecido prazo final para novas concessões de subsídios de redução tarifária, o que somente veio a ocorrer com a alteração promovida pela Lei 14.120/2021. Essa norma legal fixou a possibilidade de fazerem jus ao benefício somente os empreendimentos que requeressem a outorga, conforme regulamento da Aneel, no prazo de até 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação da referida lei, e que iniciassem a operação de todas as suas unidades geradoras em até 48 (quarenta e oito) meses, contados da data da outorga.

Embora as novas solicitações houvessem contado com prazo definido para usufruto do subsídio, de acordo com a Lei 14.120/2021, aquelas já concedidas perdurarão por até 35 anos, consoante prática corrente na aprovação de Resoluções Autorizativas da Agência Reguladora.

Os valores de benefícios envolvidos vêm crescendo ano após ano, alcançando R\$ 11 bilhões em 2023, conforme painel de subsídios da Aneel. Essas reduções tarifárias são caracterizadas como subsídios cruzados, sendo custeados por todos os consumidores de energia elétrica por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

A partir da vigência da Lei 14.120/2021, que fixou termo final para novas concessões de subsídios, ocorreu uma “enxurrada” de novos pedidos de acesso ao benefício, conhecida como “Corrida de Ouro” no setor elétrico. Centenas de empresas protocolaram rapidamente pedidos de outorga junto à Aneel, muitas das quais ostentavam fragmentação de grandes usinas geradoras em vários projetos menores (com até 300 MW), tão somente para se enquadrarem nos limites legais de potência de geração e, assim, auferirem o benefício antes da mudança da regra, inflando artificialmente o mercado e o custo das tarifas elétricas para a sociedade.

Embora a legislação não houvesse proibido esse “fracionamento”, a interpretação axiológica dos diplomas legais de regência não autorizaria premiar, por via transversa, grandes parques disfarçados de micro e pequenos geradores.

Nesse cenário, o Tribunal, por meio dos Acórdãos 2.353/2023-Plenário, 129/2024-Plenário, ambos sob a relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, e 955/2024-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jhonatan de Jesus, houve por bem determinar à Aneel a adoção de medidas regulatórias que coíbam e previnam abusos mencionados. O benefício potencial da ação de controle foi estimado em R\$ 34 bilhões.

Finalmente, ocorre a edição da Medida Provisória 1.212/2024, que promoveu mais alterações no art. 26 da Lei 9.427/1996, pela introdução dos §§ 1º-K a 1º-N, cujo objetivo, constante da exposição de motivos da MP, era viabilizar a implantação de estoque de projetos de geração de energia, principalmente eólicos e solares, por meio do estabelecimento de prazo adicional para entrada em operação desses empreendimentos, a fim de fazerem jus a descontos nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão (TUST) e distribuição (TUSD).

A Medida Provisória 1.212/2024, em especial no tocante à inclusão dos §§ 1º-K a 1º-N introduzidos no art. 26 da Lei 9.427/1996, possibilitou a extensão do prazo legal em 36 meses para o início da operação comercial das centrais geradoras, mantendo os descontos nas Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão ou de Distribuição. Para se beneficiarem dessa extensão de prazo, os empreendedores devem cumprir com determinados requisitos, entre eles, a apresentação de garantia de fiel cumprimento e a comprovação do início das obras de implantação da central geradora em até 18 meses da publicação da MP.

À época da vigência da medida provisória, existia grande quantidade de pedidos de outorga de empreendimentos incentivados pela Lei 9.427/1996, aprovados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que correspondem à expansão de 25 GW na matriz elétrica nacional. Para se ter uma ideia, a potência total instalada no país é de 220 GW. Significativa maioria desses empreendimentos incentivados, cerca de 86% dos projetos, ainda não havia iniciado as obras.

Conforme previsão contida § 1º-L, inciso IV do art. 26 da Lei 9.427/1996, alterado pela MP 1.212/2021, a norma legislativa provisória cometeu ao Ministério de Minas e Energia (MME) delegação para caracterizar o início das obras de geração. Com esse desiderato, o Ministério de Minas e Energia emitiu a Portaria Normativa 79/GM/MME/2024.

Em instrução preliminar às peças 11/13, a Unidade Técnica identificou, no art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, duas possíveis irregularidades:

- o critério estabelecido pelo MME para comprovação do início das obras é excessivamente abrangente, eliminando importante ponto de controle para a concessão do subsídio referente às fontes incentivadas, custeado por meio das tarifas de eletricidade;
- a Portaria permite alterações significativas das características técnicas do empreendimento, incluindo a localização e o ponto de conexão à rede elétrica, o que possibilita, na prática, a transferência do subsídio para empreendimentos localizados até em locais distintos dos empreendimentos inicialmente aptos para o recebimento do benefício.

Ao acolher proposta da instrução inicial, conheci da representação com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, e ordenei a realização de oitiva do MME, nos termos dos art. 250, inciso V, do Regimento Interno, para que se manifestasse sobre os indícios de irregularidade (peça 14).

Nesta feita, após analisar manifestação do MME, a Unidade Técnica acolheu o argumento relativo ao primeiro ponto, por entender que a MP havia conferido discricionariedade ao órgão

ministerial para definir o critério de caracterização e início de obras, sendo, assim, razoável considerá-lo como implantação do canteiro, com todos os compromissos perante os órgãos a ele inerentes, bem como a aquisição de geradores.

Quanto ao segundo ponto da oitiva, a Unidade instrutiva manteve entendimento de que o § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 extrapolou os limites da Medida Provisória 1.212/2021, pois permite alterações que podem descaracterizar por completo o empreendimento originalmente autorizado, tornando inócuo o controle legal do início das obras e abrindo espaço para especulação com direitos ao subsídio, direcionados para empreendimentos que não sejam vocacionados para as fontes incentivadas. Ademais, não foram identificados estudos ou análises de impacto regulatório que fundamentassem a inclusão do referido dispositivo regulamentador.

Por essa razão, a AudElétrica opina por que seja a representação considerada parcialmente procedente, assim como seja fixado prazo de trinta dias para que o Ministério de Minas e Energia, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, revise e adequue o § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024, eliminando disposições que extrapolem o escopo da norma regulamentada, em conformidade com os princípios da legalidade, hierarquia e finalidade dos atos normativos.

Feito esse resumo, **decido**.

Concordo integralmente com a proposta da Unidade Técnica, que se fundamenta em análise detalhada dos impactos e irregularidades decorrentes da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, editada pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Inicialmente, destaco que as tarifas de uso dos sistemas de transmissão (TUST) e distribuição (TUSD) são essenciais para o custeio da infraestrutura elétrica nacional, sendo rateadas entre consumidores e geradores. A legislação vigente, ao conceder descontos tarifários de até 50% para determinados empreendimentos de geração renovável, visava a estimular o desenvolvimento dessas fontes em contexto de menor competitividade. Contudo, o avanço tecnológico e a expansão acelerada das fontes eólica e solar tornaram esses subsídios menos justificáveis, especialmente diante do elevado impacto financeiro socializado entre os consumidores, que já ultrapassa R\$ 13 bilhões anuais via Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

A Medida Provisória 1.212/2024, ao prorrogar prazos para entrada em operação de projetos incentivados, buscou viabilizar investimentos e compatibilizar a expansão da geração com a capacidade de transmissão, impondo condicionantes objetivas para manutenção do benefício. A Portaria 79/GM/MME/2024, ao regulamentar a MP, definiu critérios para início das obras que, embora flexíveis, foram considerados razoáveis pela Unidade Técnica, pois se alinham à discricionariedade conferida ao MME e ao contexto de planejamento setorial.

Todavia, o § 3º do art. 2º da Portaria extrapolou o poder regulamentar do MME ao permitir, sem perda do subsídio, alterações irrestritas das características técnicas e da localização dos empreendimentos. Tal dispositivo o condão de desvincular o benefício do projeto originalmente autorizado, transformando o subsídio em ativo financeiro negociável, ampliando indevidamente o universo de beneficiários e tornando inócuo o controle legal do início das obras.

Ressalta-se que a flexibilidade administrativa para ajustes técnicos de outorgas, a cargo da Aneel, observar critérios específicos estabelecidos pela agência reguladora, sem descaracterização do projeto inicial objeto de outorga. Todavia, essa flexibilidade não pode ser confundida com a concessão de benefícios financeiros excepcionais, que exigem estrita observância dos requisitos legais, mesmo à custo de desvirtuamento do objeto da outorga inicial, frustrando o escopo da lei que é incentivar, sobretudo, a geração de fontes renováveis, no momento em que vivenciamos a transição energética para uma matriz verde e sustentável.

Ademais, não foram apresentados estudos ou análises de impacto regulatório que fundamentassem a inclusão do referido dispositivo, o que agrava a irregularidade e compromete a eficiência da política pública. A possibilidade de reposicionamento dos empreendimentos, alegadamente para mitigar *curtailment* carece de embasamento técnico e pode, ao contrário, aumentar a instabilidade e o excesso de oferta no sistema elétrico. Por *curtailment* entenda-se a redução ou corte forçado de geração de energia elétrica de usinas, especialmente as renováveis como solar e eólica, ordenadas pelo Operador Nacional do Sistema, devido ao excesso de oferta, limitações na rede de transmissão ou necessidade de segurança do sistema, gerando perdas para os geradores e desafios para o setor.

Último ponto a destacar refere-se ao fato de a Medida Provisória 1.212/2021 não ter sido convertida em lei pelo Congresso Nacional. Mesmo não tendo sido editado Decreto Legislativo que dispusesse sobre os efeitos jurídicos decorrentes do período em que o diploma provisório esteve em vigor, esse gerou todos os efeitos como se, de fato, houvesse sido convertida em lei. Segundo a Aneel, 601 projetos que atenderam às exigências da MP 1.212/2024 apresentam capacidade instalada combinada de 25,5 GW.

O custo adicional aos R\$ 13 bilhões anuais de subsídios a fontes incentivadas, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético, em decorrência da prorrogação concedida pela MP, é estimado em torno de R\$ 8 bilhões por ano. Todos esses projetos, para a manutenção do subsídio, deverão estar operando na capacidade máxima até 2029.

Portanto, o Tribunal deve fixar prazo para que o Ministério de Minas e Energia suprima ou revise o § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, adequando-o aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024, em conformidade com os princípios da legalidade, hierarquia e finalidade dos atos normativos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 292/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.217/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-executiva do Ministério de Minas e Energia.
4. Órgão: Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), contra possíveis indícios de irregularidade verificados na edição da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, emitida pelo Ministério de Minas e Energia (MME) que, ao regulamentar as condições de concessão de subsídios a empreendedores de geração de energia elétrica de diversas fontes, teria extrapolado os limites estabelecidos pela Medida Provisória 1.212/2024;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU;

9.2. considerar a representação parcialmente procedente;

9.3. assinar prazo de trinta dias para que o Ministério de Minas e Energia (MME), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, suprima ou revise e adeque o § 3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 aos limites estabelecidos pela MP 1.212/2024, eliminando disposições que extrapolem o escopo da norma regulamentada, em conformidade com os princípios da legalidade, hierarquia dos atos normativos e finalidade dos atos administrativos; e

9.4. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V do RITCU.

10. Ata nº 4/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0292-04/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral