

TC 004.937/2026-0**Tipo:** Representação**Unidades jurisdicionadas:** Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Operador Nacional do Sistema (ONS) e Ministério de Minas e Energia (MME)**Representante:** AudElétrica**Proposta:** Apensamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada por esta Unidade Especializada, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em razão de possíveis irregularidades relacionadas à definição dos preços-teto e à inclusão de cláusulas possivelmente anticompetitivas no âmbito do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (2º LRCAP).
2. Os indícios de irregularidade elencados na inicial, se confirmados, afrontariam o princípio da modicidade tarifária, previsto no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995, bem como o princípio da eficiência na prestação de serviços público, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, além do dever de adequada motivação dos atos administrativos por agentes públicos, nos termos do art. 2º da Lei 9.784/1999. As irregularidades podem resultar na contratação de energia a preços superiores aos de mercado, por prazos prolongados – de até quinze anos –, com impacto aos consumidores.

HISTÓRICO

3. O 1º LRCAP do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) foi realizado no ano de 2021, após a realização da Consulta Pública 108/2021, nos termos da Portaria Normativa MME 20/2021, que apresentou as Diretrizes do Leilão para Contratação de Potência Elétrica e de Energia Associada, além de definir a sistemática do certame.
4. O 2º LRCAP foi inicialmente planejado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para ocorrer em novembro de 2023, conforme cronograma estabelecido em 2022. Contudo, o planejamento não foi cumprido, sucedendo-se, ao longo de 2023, 2024 e 2025, estudos técnicos da EPE, consultas públicas e sucessivas portarias que definiram diretrizes e sistemática para o certame.
5. Em dezembro de 2024 foram publicadas as diretrizes do leilão, posteriormente alteradas em janeiro e março de 2025. Originalmente o certame não previa uma segmentação por fonte de energia, o que, em tese, favoreceria a competitividade. Além disso, foi introduzido no leilão, para os produtos termelétricos, o uso do “Fator a”, inovação utilizada para valorar o custo da inflexibilidade de cada empreendimento. Trata-se de mecanismo que auxilia o ranqueamento das propostas recebidas, considerando os preços dos CVUs (Custo Variável Unitário) cadastrados pelos agentes ofertantes, os tempos mínimos das rampas de acionamento e desligamento das usinas, bem como seus tempos mínimos de operação.
6. Em abril de 2025, diante de judicializações (MS 31.107/DF) e questionamentos sobre o modelo adotado, o MME revogou as portarias vigentes e cancelou o certame, solicitando ao ONS avaliação dos impactos ao SIN. O TCU, por meio do Acórdão 968/2025-Plenário (relator Min. Jorge Oliveira), passou a acompanhar o tema no âmbito do TC 008.289/2025-5.
7. Em agosto de 2025, o MME retomou o processo com nova modelagem, dividindo o certame em dois leilões, cobrindo a janela de suprimento de 2026 a 2031: (i) gás natural, carvão mineral e UHEs; e (ii) usinas já existentes a óleo combustível e biodiesel. Após novas consultas

públicas, foram publicadas, em outubro de 2025, as Portarias Normativas 118 e 119/2025, estabelecendo diretrizes e cronograma do certame, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026.

8. No âmbito do Acompanhamento (TC 008.289/2025-5), por meio do Acórdão 2.762/2025-TCU-Plenário (relator Min. Jorge Oliveira), o TCU recomendou ao MME que avaliasse os benefícios das consultas públicas, considerando o risco da morosidade do correspondente processo administrativo comprometer o alcance dos seus objetivos e encaminhou os autos a esta unidade técnica para que continuasse o acompanhamento do 2º LRCAP.

9. Em janeiro de 2026, o MME solicitou à EPE a elaboração de nota técnica com o Custo Marginal de Referência (CMR) que fundamentaria os preços-teto para o certame. **Em 10/2/2026**, a Aneel aprovou os editais com preços-teto variando, no primeiro certame, entre R\$ 1,2 milhão/MW.ano e R\$ 1,6 milhão/MW.ano.

10. Todavia, **em 13/2/2026**, após repercussão negativa quanto aos valores inicialmente definidos, foram publicados novos preços-teto com aumentos expressivos – da ordem de até 80% – elevando os patamares para até R\$ 2,9 milhões/MW.ano no leilão de gás natural e carvão mineral, e até R\$ 1,75 milhão/MW.ano no leilão de óleo e biocombustível. Em análise preliminar conduzida por esta Unidade, no âmbito do referido acompanhamento (TC 008.289/2025-5), não foram identificadas justificativas técnicas suficientes para o referido incremento, o que motivou, **em 23/2/2026**, a solicitação de reunião virtual com o MME.

11. Naquele momento, a Pasta informou a existência de processo específico, de acesso restrito, contendo documentação sobre a definição dos preços-teto. O acesso à documentação foi disponibilizado a esta Unidade no mesmo dia. **Em 25/2/2026**, em nova reunião virtual realizada com o MME e com a EPE, a AudElétrica apresentou os pontos que se buscava esclarecer: a alteração expressiva dos preços-teto sem a devida fundamentação técnica; e a exigência de que as usinas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) assim permanecessem durante toda a vigência contratual, condição que poderia reduzir a competitividade do certame.

12. Ao final da reunião, a AudElétrica registrou que várias informações apresentadas não constavam na documentação disponibilizada ao TCU e que ainda persistiam dúvidas relevantes quanto à robustez da fundamentação técnica. Destacou-se, assim, a necessidade de informações adicionais, contendo o fundamento técnico e suas memórias de cálculo.

13. Diante dos indícios de irregularidade, da elevada materialidade e da proximidade da realização das sessões do leilão, esta Unidade Especializada autuou, **em 2/3/2026**, a presente representação com vistas à apuração dos fatos e à eventual adoção das medidas cabíveis, propondo a realização de diligências, em caráter de urgência, ao MME e ao ONS.

14. **Em 5/3/2026**, o Ministro Relator, por meio de despacho (peça 10), aquiesceu com a proposição da Unidade Especializada, ressaltou a urgência do tema e solicitou prioridade ao tratamento da matéria. Na mesma data, foram encaminhados os ofícios de diligência ao ONS (peça 11) e ao MME (peça 12).

15. O MME tomou ciência da diligência **em 6/3/2026** (peça 13), enquanto o ONS foi formalmente cientificado em 9/3/2026 (peça 14). **Em 11/3/2026**, a AudElétrica teve acesso à documentação produzida, por meio do processo SEI MME 48360.000027/2026-87. Posteriormente, as respostas foram juntadas aos autos (peças 21-31).

16. A presente instrução tem por objetivo examinar as informações apresentadas.

EXAME TÉCNICO

17. As respostas às diligências (peças 21-31) foram consolidadas na Nota Informativa 8/2026/DPOG/SNTEP (peça 30). Algumas informações, no entanto, estão detalhadas no restante da

documentação apresentada. Destaca-se que os documentos apresentados foram todos classificados pelo MME como sigilosos, por se tratar de atos preparatórios para as sessões do leilão que ocorrerão nos dias 18 e 20 de março, o que motiva a classificação desta instrução da mesma forma até as referidas datas.

18. Em síntese, as diligências solicitaram, ao MME e ao ONS, manifestações acerca:

- a) da **fixação de preços-teto** para os produtos do leilão sem adequada fundamentação técnica, especialmente diante do incremento aproximado de 80% entre os valores constantes dos Ofícios 29/2026/SE-ME e 35/2026/SE-ME, de 10 e 13 de fevereiro de 2026, com a alocação de custos variáveis ao O&M fixo e a inclusão de investimentos em usinas existentes, sem avaliação do perfil dos empreendimentos cadastrados;
- b) da **exigência de permanência das UTEs conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN)** nesse Sistema durante toda a vigência contratual, considerando que as condições impostas no 2º LRCAP podem, em tese, configurar reserva de mercado, com potencial de reduzir a competitividade setorial, manter elevados os custos de transporte/comercialização e assegurar demanda contínua a determinados agentes, ainda que a preços superiores aos praticados fora do STGN;
- c) da necessidade e viabilidade de adoção de **medidas mitigadoras** em relação aos riscos identificados, **notadamente quanto à eventual definição da demanda a ser contratada** no 2º LRCAP;
- d) dos riscos decorrentes de possível **atraso no cronograma** vigente do 2º LRCAP, com indicação de medidas mitigadoras aptas a preservar o equilíbrio do sistema e assegurar a continuidade no fornecimento de energia elétrica, bem como a correspondente análise dos riscos remanescentes na hipótese de sua implementação; e
- e) dos dados objetivos acerca da **demand mínima necessária** para os exercícios de 2026, 2027 e 2028, bem como da **programação de contratação da demanda** nos leilões com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026 (LRCAP gás natural, carvão mineral e hidrelétricas; e LRCAP óleo e biocombustível).

19. Passa-se ao resumo do conteúdo das respostas seguido da análise de cada ponto suscitado.

I – Da fixação dos preços-teto

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

22.

[REDACTED]

[illegible]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

11/11/2016

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

II – Da exigência de permanência das UTEs conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

114

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

III – Dos riscos associados ao leilão e das potenciais medidas mitigadoras

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

114

[illegible]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

CONCLUSÃO

117. Trata-se de representação formulada por esta Unidade Especializada em face de possíveis irregularidades relacionadas à definição dos preços-teto e à inclusão de cláusulas possivelmente anticompetitivas no âmbito do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica (2º LRCAP).

118. Esta instrução tem por objetivo avaliar as informações enviadas pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), bem como demais documentos técnicos disponíveis, de modo a subsidiar a análise de consistência, fundamentação e eventuais fragilidades na definição de preços-teto e demais parâmetros do certame.

119. Os pontos principais tratados nesta instrução foram: (i) a fixação dos preços-teto (Custo Marginal de Referência – CMR), incluindo adoção de [REDACTED] para CAPEX, consideração de [REDACTED]; (ii) a exigência de permanência das usinas termelétricas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN); e (iii) os riscos associados à realização do leilão e a eventual necessidade de medidas mitigadoras.

[REDACTED] A análise das informações fornecidas pela EPE evidenciou fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto do 2º LRCAP. Observou-se que os parâmetros adotados, baseados predominantemente em dados declarados pelos geradores no cadastramento, mostraram-se pouco

aderentes às referências internacionais e não capturam tempestivamente oscilações significativas de mercado. Os ajustes promovidos pela EPE podem ser subdivididos em três pontos principais

121. Destacou-se que a inclusão de [REDACTED] quando inicialmente esse valor era nulo, reforça a falta de confiança nos dados declarados pelos agentes, afastando-se da base de dados originalmente utilizada e evidenciando inconsistências na aplicação da metodologia.

122. Quanto à reclassificação de custos inicialmente considerados variáveis para custos fixos, as justificativas para [REDACTED] na parcela fixa carecem de maior fundamentação, apresentando risco de alocação em duplicidade. Em relação aos parâmetros [REDACTED], a alteração do [REDACTED] visou manter coerência e isonomia com as premissas do certame, mas a aplicação uniforme [REDACTED], sem considerar as diferenças específicas de cada empreendimento, pode resultar em preços-teto sobrestimados, caso a variabilidade real não justifique tal conservadorismo.

123. Dessa forma, conclui-se que, embora a EPE tenha apresentado justificativas formais para os ajustes realizados, permanecem fragilidades significativas na metodologia de definição dos preços-teto, evidenciando oportunidade de aprimoramento para futuros leilões, de modo a aumentar a aderência aos custos de mercado, reduzir riscos de sobrepreço e assegurar maior consistência na parametrização dos certames.

124. No tocante à exigência de permanência das UTEs conectadas ao STGN (ii), verificou-se que, embora a medida busque assegurar integração logística e utilização da infraestrutura existente, ela pode gerar efeitos restritivos sobre alternativas competitivas de suprimento de gás natural, repassando custos adicionais aos consumidores de energia elétrica. Observou-se, assim, a necessidade de análise estrutural integrada entre os setores de gás natural e de energia elétrica para avaliar custo-benefício e propor aperfeiçoamentos regulatórios futuros.

125. Ademais, constatou-se que o MME optou por financiar a malha de transporte de gás por meio da tarifa de energia elétrica sem apresentar estudos, projeções ou estimativas que justificassem essa decisão, evidenciando a necessidade de fundamentação técnica mais robusta diante de potenciais ineficiências de mercado e preços superiores aos observados em arranjos alternativos.

126. Quanto aos riscos associados ao leilão e à necessidade de adoção de medidas mitigadoras (iii), verificou-se que o MME se limitou a informar o mecanismo previsto no § 1º do art. 7º do Anexo das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025, segundo o qual, caso a relação entre oferta e demanda observada no início da sessão do leilão fique abaixo de patamar previamente estabelecido, o sistema reduz automaticamente a demanda a ser contratada para restabelecer tal equilíbrio. Embora esse procedimento possa atuar sobre a relação entre oferta e demanda, não há avaliação aprofundada sobre ajustes estruturais que poderiam reduzir riscos de escassez ou de competição insuficiente.

127. Documentos produzidos pelo ONS demonstraram que eventual prorrogação do LRCAP 2026 não é recomendável, pois atrasos na contratação poderiam ampliar sobremaneira os riscos associados ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos. A ausência de informações detalhadas sobre a demanda mínima de potência considerada pelos órgãos de planejamento, bem como sobre a demanda efetivamente prevista para contratação, ou análises aprofundadas dos cenários possíveis, impossibilitou avaliação mais pormenorizada nesta fase.

128. Em vista do exposto, identificaram-se simultaneamente dois riscos relevantes: (i) insuficiência de capacidade de potência caso a contratação não ocorra tempestivamente; e (ii) contratações a preços elevados decorrentes de baixa competitividade, com repercussões sobre os

consumidores de energia elétrica. Recomenda-se que a análise detalhada do dimensionamento da contratação e das condições econômicas do leilão seja realizada após a conclusão do certame, utilizando os dados efetivos das propostas apresentadas.

129. Diante do exposto, esta Unidade Especializada entende que não se mostra conveniente a adoção de medidas imediatas por esta Corte antes da realização do leilão. Contudo, os elementos identificados apontam para oportunidades de melhoria na definição de preços-teto, na parametrização de custos e na análise de alternativas logísticas de gás natural, as quais devem ser aprofundadas no âmbito do processo de acompanhamento em curso (TC 008.289/2025-5), de modo a prevenir recorrência de situações semelhantes e promover maior consistência, transparência e eficiência nos futuros certames de contratação de reserva de capacidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

130.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

130.2. nos termos do art. 36, da Resolução 259/2014, apensar definitivamente o presente processo ao TC 008.289/2025-5, para que, naqueles autos, se aprofundem as análises: i) das fragilidades identificadas na metodologia utilizada pela Empresa de Pesquisa Energética na definição dos preços-teto do certame, considerando as limitações apontadas na confiabilidade dos dados declarados pelos ofertantes no cadastramento dos empreendimentos, com vistas a verificar a consistência da metodologia e prevenir a recorrência de situações semelhantes em futuros certames; e ii) da integração dos setores de gás natural e energia elétrica, incluindo os custos e benefícios associados à preservação da infraestrutura dutoviária, a fim de subsidiar futuras decisões de política pública e aperfeiçoamentos regulatórios.

130.3. comunicar o MME do conteúdo da presente instrução

AudElétrica/D3, em 16/3/2026.

(Assinado eletronicamente)

Chrystian Guimarães Vaz de Campos

AUFC – Mat. 8.671-1