

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 006.423/2026-4
Natureza: Representação
Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME)
Representante: Ministério Público junto ao TCU

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU (MP/TCU). POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA MODELAGEM DO 2º LEILÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE DE ENERGIA NA FORMA DE POTÊNCIA. PEDIDO DE CAUTELAR. CONHECIMENTO. DÚVIDAS SOBRE A FORMAÇÃO DO PREÇO-TETO. BAIXA COMPETITIVIDADE NO CERTAME, COM PEQUENO DESÁGIO. LEILÃO JÁ CONCLUÍDO. QUESTÕES AINDA SENDO AVALIADAS PELA UNIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DO PERIGO DA DEMORA NESTE MOMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. APENSAMENTO DESTES PROCESSOS AO ACOMPANHAMENTO ESPECÍFICO SOBRE A MATÉRIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Lucas Rocha Furtado, com pedido de adoção de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (ou LRCAP 2026).

2. As irregularidades apontadas, como inconsistências na definição dos preços-teto e baixa competitividade acentuada pela modelagem adotada pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no certame, podem, se confirmadas, resultar na contratação de energia na forma de potência a preços superiores aos de mercado, por prazos prolongados – de até quinze anos –, com impacto nos custos da energia no país, em prejuízo aos consumidores.

3. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) que analisou a matéria:

“[...]”

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 e 2024, estudos técnicos da EPE, consultas públicas e sucessivas portarias que redefiniram diretrizes e sistemática do certame.*

5. *Em dezembro de 2024 foram publicadas as diretrizes do leilão, posteriormente alteradas em janeiro e março de 2025. Em abril de 2025, diante de judicializações (MS 31.107/DF) e controvérsias 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, passou a acompanhar o tema no âmbito do TC 008.289/2025-5.

6. Em agosto de 2025, o MME retomou o processo com nova modelagem, dividindo o certame em dois leilões: (i) gás natural, carvão mineral e UHEs (cobrindo a janela de suprimento de 2026 a 2030); e (ii) usinas já existentes a óleo combustível. Após novas consultas públicas, foram publicadas, em outubro de 2025, as Portarias Normativas 118 e 119/2025, estabelecendo diretrizes e cronograma, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026.

7. No âmbito do Acompanhamento (TC 008.289/2025-5), por meio do Acórdão 2.762/2025-Plenário, 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.

8. Em janeiro de 2026, o MME solicitou à EPE a elaboração da Nota Técnica com o Custo Marginal de Referência (CMR), que fundamentaria os preços-teto. 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.

9. 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 biocombustíveis.

10. A ausência de fundamentação técnica clara para justificar os novos preços-teto, a materialidade envolvida e a proximidade das sessões do leilão conduziram esta Unidade Especializada a autuar uma representação (TC 004.937/2026-0) para apuração dos fatos e eventual adoção de medidas cabíveis.

11. Em 5/3/2026, O Ministro-Relator daquela representação, Jorge Oliveira, acolheu proposta desta Auditoria Especializada e diligenciou o MME e o ONS, com urgência, para saneamento dos autos. Mesmo após recebimento das respostas, destaca-se que os seguintes fatores impossibilitaram uma avaliação mais pormenorizada naquele momento: (i) o exíguo prazo para a impulsão de exames adicionais sem o comprometimento do cronograma do leilão; (ii) o alerta do ONS indicando que eventual prorrogação do LRCAP 2026 poderia ampliar sobremaneira os riscos associados ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos; (iii) a falta de informações detalhadas sobre a demanda mínima de potência necessária; e (iv) a definição da demanda efetivamente prevista para a contratação (único elemento atrelado à contratação à época ainda não tornado público).

12. Diante de tal contexto, esta Unidade técnica entendeu que as justificativas para o aumento dos preços-teto careciam de maior robustez técnica, gerando risco de as contratações serem realizadas a preços elevados, especialmente se não houvesse competitividade no leilão. Identificou, ainda, que a modelagem adotada para o certame, focada na divisão dos produtos em nichos específicos, poderia reduzir essa competitividade.

13. Apesar disso, esta Unidade Especializada entendeu que não seria conveniente a adoção de medidas imediatas antes da realização do leilão, pois adiar o certame poderia comprometer o atendimento da demanda de potência nos próximos anos. Em 17/3/2026, o Ministro-Relator emitiu despacho que concordou com esse posicionamento.

14. Após a realização da primeira sessão do leilão, em 18/3/2026, no entanto, os efeitos das fragilidades apontadas pela Unidade Especializada se consolidaram. Foram contratados 18,98 GW de potência só na primeira sessão do LRCAP 2026, com deságio médio de apenas 5,52%, indicando que o cenário destacado pela AudElétrica potencialmente se concretizou. Diante disso, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do MP/TCU, subscreveu a presente representação (peça 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal e referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição.

16. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que afrontam o princípio da modicidade tarifária e podem resultar em contratações a preços superiores aos praticados no

mercado e por prazos extensos, de até quinze anos, com potencial de aumentar os custos da energia comercializada no país, em prejuízo aos consumidores de energia.

17. Cabe ressaltar, também, a materialidade dos recursos envolvidos. A primeira sessão (Leilão de Geração Aneel 2/2026) do LRCAP 2026 contratou 18,98 GW de potência, com deságio médio de 5,52%, a um preço médio de R\$ 2,334 milhões/MW.Ano. Isso representa uma Receita Fixa de R\$ 38,957 bilhões/ano, com uma Receita Total de R\$ 515,7 bilhões (entre dez e quinze anos). A segunda sessão do LRCAP 2026 (Leilão de Geração Aneel 3/2026 – desenhada para contratar a demanda não contratada no primeiro leilão), realizada após a apresentação desta representação, resultou na contratação de 0,50 GW, com deságio médio de 50,14%, a um preço médio de R\$ 831,25 mil/MW.Ano. Isso representa uma Receita Fixa de R\$ 229,90 milhões/ano, com uma Receita Total de R\$ 978,65 milhões (80% em três anos e 20% em dez anos). Somadas, as contratações associadas ao LRCAP 2026 representam cerca de 19,48 GW de potência e um custo total estimado de R\$ 516,67 bilhões, o que evidencia a materialidade da contratação em exame.

18. Dessa forma, a representação deverá ser conhecida, para fins de comprovar a procedência de possível irregularidade nos atos da pasta ministerial, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo regimento institucional.

EXAME TÉCNICO

19. Em suma, a presente representação aproveitou os riscos apontados na representação elaborada pela AudElétrica (TC 004.937/2026-0) e os associou aos resultados da primeira sessão do LRCAP 2026. Assim, a representação se fundamenta no referido contexto, cujos possíveis indícios de irregularidade são:

- a) definição de preços-teto elevados, com motivação que carece de robustez técnica e em cenário de baixa competitividade, acentuada pelos baixos deságios na primeira sessão do leilão;
- b) estabelecimento de condições editalícias que potencialmente reduziram a competitividade: criação de produtos específicos para 2026 e 2027; exigências de manutenção das termelétricas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) durante a vigência do contrato; e priorização da contratação de termelétricas a gás natural);
- c) adoção de modelagem de contratação desassociada da realidade de mercado, com priorização da contratação de termelétricas a gás natural quando a indústria que fornece tais equipamentos está sendo demanda além de sua capacidade de produção; e com a divisão dos leilões em dois e dos produtos por fonte de energia, impedindo a competição entre as fontes; e
- d) calibragem inapropriada da demanda a ser contratada, indicando que o mecanismo previsto no § 1º do art. 7º do Anexo das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025 para a regulação da relação entre oferta e demanda não é elemento capaz de, sozinho, regular a competitividade do certame.

20. Destaca-se que o resultado da primeira sessão do LRCAP 2026 apresenta novos elementos que fortalecem os indícios de irregularidade elencados por esta Unidade Especializada no âmbito da representação de sua autoria e reunidos no presente processo.

21. O enfrentamento adequado de tais indícios de irregularidade, no entanto, exige uma avaliação aprofundada do atual cenário da capacidade de continuidade de fornecimento de energia no Sistema Integrado Nacional (SIN) e das soluções alternativas à contratação em exame. Como já destacado, no âmbito da representação apresentada pela AudElétrica, anteriormente à realização da sessão do leilão, entendeu-se que não seria conveniente intervir no certame em função das incertezas existentes.

22. Considerado esse contexto, passa-se ao exame da adequação da medida cautelar pleiteada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, bem como à definição dos esclarecimentos necessários ao aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados.

I. Pedido cautelar de suspensão da realização do LRCAP 2026

23. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

24. *Analisando os elementos apresentados pelo representante e considerando os elementos levantados no TC 004.937/2026-0 (representação desta Unidade Técnica), verifica-se que há plena caracterização dos pressupostos da fumaça do bom direito.*

25. *Para embasar essa afirmativa, repisam-se as conclusões trazidas aos autos da representação retro citada, na instrução acostada à peça 41 daquele processo: identificaram-se fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto do 2º LRCAP, evidenciando oportunidade de melhoria para futuros leilões, de modo a aumentar a aderência aos custos de mercado, reduzir risco de sobrepreço e assegurar maior consistência na parametrização dos certames; e, quanto à permanência das usinas conectadas ao STGN, constataram-se possíveis efeitos restritivos sobre alternativas de suprimento de gás, repassando custos aos consumidores, assim como uma opção do MME de financiar a malha de transporte de gás sem a apresentação de estudos e projeções que fundamentassem essa decisão. Essas conclusões ganham força em um cenário de baixa competitividade, o que parece ter efetivamente ocorrido na primeira sessão do LRCAP 2026, dado o deságio médio de apenas 5,52%.*

26. *Com relação aos elementos que caracterizam o **periculum in mora**, no entanto, deve-se considerar o exposto no despacho proferido pelo Ministro-Relator no dia 20/3/2026 (peça 52 do TC 004.937/2026-0), quando deliberou acerca de pedido postulado pela associação Proteste de suspensão cautelar da segunda sessão do LRCAP 2026: o interstício entre as datas das realizações das sessões do LRCAP 2026 e as datas definidas nos editais para as primeiras adjudicações dos Produtos (21/5/2026) permite que o TCU aprofunde o exame de mérito sobre os indícios de irregularidade apurados sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis. Ou seja, neste momento, não é possível ainda ser evidenciado o **periculum in mora**, razão pela qual a cautelar não deve ser emitida.*

27. *Importante salientar, no entanto, que a data para a divulgação do resultado de habilitação das proponentes selecionadas no leilão é 30/4/2026, sendo 21/5/2026 a data da publicação do aviso de homologação e adjudicação. Ou seja, a partir de 30/4/2026 iniciar-se-á o prazo para o MME realizar a adjudicação do certame. Deste modo, entende-se que seria ideal que este Tribunal realizasse suas análises até 29/4/2026, de modo a não prejudicar o cronograma do LRCAP 2026.*

II. Aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados

28. *O exíguo prazo para a realização das análises exigirá interação próxima com o MME, a EPE, o ONS e a Aneel, com o objetivo de obter uma compreensão sistêmica sobre o tema até o dia 24/4/2026. Trata-se de um assunto sensível e crítico para o setor elétrico brasileiro que exige prudência.*

29. *Desta forma, é conveniente e oportuno que o aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados seja realizado por meio de uma inspeção, instrumento de fiscalização próprio para suprir omissões, esclarecer dúvidas e apurar representações, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade (art. 240, RITCU).*

30. *Outrossim, considerando que a representação de autoria desta Unidade Técnica foi apensada ao processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5) para apurar questões estruturantes relacionadas à contratação, é razoável que a presente representação também seja apensada a tal processo e que a supracitada inspeção seja realizada naqueles autos.*

31. *Com efeito, a proposta de realização de inspeção exige que sejam indicados os elementos necessários à continuidade do exame do processo, registrando as informações que serão coletadas mediante inspeção. Nesse contexto, seguem os tópicos que serão abordados na referida fiscalização.*

II.1 – Impacto na segurança do fornecimento de energia

32. *A avaliação precisa do cenário atual é o principal mote da fiscalização a ser realizada. No âmbito da representação apresentada pela AudElétrica, o ONS foi diligenciado para que apresentasse informações detalhadas sobre o tema, mas, na ocasião, a entidade não trouxe elementos quantitativos suficientes, principalmente em relação aos custos das alternativas ao leilão.*

33. *A entidade foi incisiva quanto aos riscos associados a um atraso no cronograma de contratação do LRCAP 2026 e informou que, em caso de atraso, poderiam ser considerados os seguintes recursos, embora esses não possam ser considerados recursos firmes: (i) despacho térmico de usinas termelétricas a GNL sem a necessidade de antecedência de sessenta dias; (ii) disponibilidade de usinas termelétricas **merchant** com CVU autorizado pela Aneel, inclusive viabilizando a extensão da validade do CVU até o final de 2026 para aquelas cuja vigência se encerra ao longo do exercício; (iii) disponibilização de CVU para UTEs com operação comercial, mas que não possuem CVU válido aprovado pela Aneel; (iv)*

importação de energia da Argentina, considerando as disponibilidades totais das conversoras Garabi I e Garabi II e do Uruguai; (v) utilização do Programa Estrutural de Respostas da Demanda, bem como do 3º ciclo do Sandbox Regulatório para contratação de resposta da demanda, cujo mecanismo competitivo está previsto para ocorrer no mês de julho deste ano; e (vi) implementação do horário de verão 2026, que apresenta um caráter mais firme em comparação aos recursos anteriores, cujos ganhos se limitam aos meses de outubro, novembro e dezembro (períodos de maior risco ao sistema).

34. Observa-se, no entanto, que o ONS não apresentou informações importantes associadas aos recursos listados: probabilidade de sucesso de cada alternativa; montantes de energia (potência) que cada opção poderia contribuir; não informou os correspondentes custos; e não informou o prazo mínimo de utilização de cada recurso, nem o prazo necessário de utilização deles. Tais informações permitiriam uma melhor compreensão das alternativas existentes e um cotejamento de tais alternativas com os potenciais resultados do leilão, viabilizando encaminhamentos baseados em um exame de custo-benefício, considerando os riscos associados à operação do SIN e avaliando os potenciais custos excessivos que serão absorvidos pela tarifa de energia elétrica em razão das contratações do LRCAP 2026.

35. O ONS tampouco trouxe informações a respeito da demanda efetivamente necessária para os exercícios 2026, 2027 e 2028. Com relação a esse tema, a entidade se limitou a informar que competia ao MME definir o montante da reserva a ser contratada. Naquele momento, a ausência de detalhes sobre essa informação prejudicou a avaliação tempestiva do cenário existente.

36. À época, a AudElétrica teve acesso ao Plano da Operação Energética 2025, publicado pelo ONS após a consolidação dos dados de 2024. Tal documento indica que o ONS já havia realizado o planejamento de cenários para o horizonte 30/4/2025-30/10/2026, bem como uma análise estrutural para o horizonte 2026/2029. Esses dados subsidiaram esta Unidade Técnica na modulação da decisão tomada no âmbito da representação de sua autoria, mas não são suficientes para as decisões que poderão vir a ser tomadas no âmbito da presente representação. Há a necessidade de que as informações acerca da demanda efetivamente necessária para os exercícios 2026, 2027 e 2028 seja atualizada e mais bem detalhada.

II.2 – Preços-teto das contratações do LRCAP 2026

37. Na representação de autoria desta Unidade Especializada restaram evidenciadas fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto do 2º LRCAP. Os parâmetros originalmente adotados foram baseados predominantemente em dados declarados pelos geradores no cadastramento e se mostraram, segundo a EPE, pouco aderentes às referências internacionais, não capturando tempestivamente oscilações significativas de mercado.

38. Naquele momento, não havia tempo hábil para aferir as referências apresentadas pela EPE, tampouco para avaliar a adequabilidade dos parâmetros adotados. Era consenso que uma atuação mais incisiva da Unidade Técnica poderia criar ruídos na contratação, os quais poderiam comprometer a residual competitividade do processo licitatório em curso. Outrossim, não era de conhecimento da AudElétrica o perfil dos empreendimentos previamente cadastrados no leilão. Tal tema fora, inclusive, objeto de questionamento dirigido à EPE, o qual não fora apropriadamente enfrentado na resposta à época apresentada.

39. Nesse contexto, na atual fase do procedimento licitatório, é mister que alguns temas sejam trazidos novamente à pauta para que sejam apropriadamente esclarecidos, bem como para que possa ser avaliada a validade de alguns elementos utilizados para fundamentar a conduta dos gestores. Entre os elementos que afetam a definição dos preços-teto que necessitam ser aprofundados, citam-se as modificações nos parâmetros considerados para o **capex** e para o O&M fixo, bem como seus reflexos nos preços-teto e a adequação técnica dessas alterações.

II.3 – Condições editalícias, modelagem e calibragem do leilão

II.3.1 – Condições editalícias que potencialmente reduziram a competitividade

40. A questão central associada a condições editalícias que prejudicaram a competitividade é o fato de o MME não ter enfrentado as causas da crescente adoção de arranjos logísticos isolados para suprimento de gás natural em empreendimentos termelétricos e ter optado por proteger o STGN, por meio de regras de contratação que, ao final, criaram uma reserva de mercado para o gás natural produzido no país, independentemente do preço praticado. Entre as regras que potencialmente reduziram a competitividade do certame estão: (i) a criação de produtos específicos para 2026 e 2027; e (ii) as

exigências de manutenção das termelétricas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) nesta condição durante a vigência do contrato.

41. *Tais condições associadas ao desenho do leilão (tema tratado no subitem seguinte), o qual priorizou a contratação de termelétricas alimentadas a gás natural, a princípio prejudicaram a competitividade do certame. Paralelamente à avaliação do impacto das referidas condições, deve ser impulsionado um exame dos lances obtidos no LRCAP 2026. Assim, será possível obter uma dimensão de sua competitividade efetiva.*

II.3.2 – Modelagem do leilão

42. *O resultado do certame indica que a modelagem adotada para a contratação está desassociada da realidade de mercado. Arguido sobre o tema, o MME informou que optou pela modelagem para defender a integração das usinas termelétricas à infraestrutura de transporte de gás natural, com o objetivo de ampliar a diversidade de potenciais fornecedores de gás natural para esses empreendimentos, além de favorecer o uso eficiente da infraestrutura dutoviária existente, preservar ativos integrados à malha de transporte e mitigar riscos de suprimento, tanto de energia, quanto de gás natural.*

43. *Ocorre que, ao revogar as diretrizes do LRCAP 2025 e passar a priorizar a contratação de termelétricas alimentadas a gás natural, em vez da contratação visando o menor custo para o consumidor de energia (modelo previsto no LRCAP 2025), o MME desconsiderou que políticas públicas de caráter geral devem, em regra, ser financiadas por recursos orçamentários, não por encargos tarifários suportados pelos consumidores de energia.*

44. *Assim, ao manejar tal alteração na modelagem ao final da fase interna do processo licitatório, o MME potencialmente assumiu riscos desnecessários. Principalmente em um momento em que a indústria que fornece os equipamentos para as termelétricas alimentadas a gás natural está sendo demanda além de sua capacidade de produção, as motivações para tal iniciativa devem ser apropriadamente investigadas. Do mesmo modo, a divisão dos leilões em dois e a divisão dos produtos por fonte de energia, reduzindo a competitividade entre as fontes, são alterações na modelagem cujas motivações necessitam ser investigadas.*

II.3.3 – Calibragem da demanda a ser contratada no LRCAP 2026

45. *Ao ser indagado sobre a adoção de medidas mitigadoras para os riscos apurados pelo TCU, o MME informou que o mecanismo previsto no § 1º do art. 7º do Anexo das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025, utilizado para regular a relação entre oferta e demanda, seria suficiente para assegurar a competitividade do certame.*

46. *Na ocasião, as informações apresentadas pela Pasta Ministerial sobre o dimensionamento da demanda mostraram-se insuficientes, sendo necessário um maior nível de detalhamento para a análise desta AudElétrica. Entende-se, portanto, oportuno investigar a estratégia de contratação adotada pelo Ministério e os parâmetros estabelecidos para a atuação do mecanismo de regulação da relação entre a oferta e a demanda.*

III – DADOS ASSOCIADOS ÀS SESSÕES DO LRCAP 2026

47. *Algumas das questões associadas à contratação dizem respeito às sessões de realização do leilão, as quais foram presididas pela Aneel. Em suma, esta Unidade Técnica precisará ter acesso à documentação acerca dos lances apresentados pelos agentes ofertantes, razão pela qual a autarquia também deverá ser inspecionada por este TCU.*

VI – INDICADORES DE BAIXA COMPETITIVIDADE NO LRCAP 2026

48. *Os resultados verificados na condução do certame (em especial com relação ao Leilão de Geração Aneel 2/2026) indicam a baixa competitividade do certame.*

49. *Para os Produtos 2026 e 2027, exclusivos para a participação de usinas existentes alimentadas a gás natural e conectadas ao STGN ou alimentadas a carvão mineral, foram contratados 3,66 GW de potência, tendo a Petrobras se sagrado vencedora de 52,8% da potência contratada com seis dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 2,2352% para o Produto 2026 e de 0,0006% para o Produto 2027.*

50. *A segunda empresa que mais performou nos Produtos 2026 e 2027 foi a UTE NF, que se sagrou vencedora de 21,5% da potência contratada com um dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 1,9907% para o Produto 2026, utilizando gás natural.*

51. *A terceira empresa que mais performou nos Produtos 2026 e 2027 foi a Porto do Pecém I, que se sagrou vencedora de 17,4% da potência contratada com um dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 0,0075% para o Produto 2027, utilizando carvão mineral importado. Juntas essas três empresas se sagraram vencedoras em 91,7% da demanda contratada nos Produtos 2026 e 2027, ofertando 3,358 GW de potência.*
52. *Para os Produtos Termelétricas 2028, 2029 e 2031 foram 55 empreendimentos que se sagraram vencedores. O exame acerca da baixa competitividade exige destrinchar a titularidade das usinas, haja vista que muitas pertencem ao mesmo grupo econômico. Tal detalhamento não fora realizado neste momento, haja vista o caráter geral e preliminar da presente análise.*
53. *Nada obstante, é possível destacar os resultados obtidos pelo grupo Eneva, cuja potência disponibilizada no Leilão de Geração Aneel 2/2026 totaliza, para os Produtos 2028, 2029 e 2031 4,79 GW, com deságio médio de 10%. A Eneva se sagrou vencedora também no Produto 2026 com mais 0,134 GW de potência disponibilizada (deságio médio de 2,0177%). Ou seja, apenas tal grupo econômico, a princípio, abarcou 4,92 GW dos 18,98 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 26% de toda a demanda).*
54. *A Petrobras, além dos 3,66 GW de potência relativos aos Produtos 2026 e 2027, se sagrou vencedora em mais 0,206 GW de potência no Produto 2031. Ou seja, apenas a Petrobras, a princípio, abarcou 3,87 GW dos 18,98 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 20% de toda a demanda contratada).*
55. *Com relação aos resultados do Leilão de Geração Aneel 3/2026, a Petrobras também se destacou. A empresa abarcou 0,396 GW dos 0,501 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 78% de toda a demanda contratada). Enfim, apenas a Petrobras se sagrou vencedora relativamente a 4,26 GW.*
56. *Somando as iminentes contratações dos dois leilões, que totalizam 19,478 GW, a Petrobras e o grupo Eneva correspondem a 9,18 GW (aproximadamente 47% de toda a demanda a ser contratada no LRCAP 2026). Tal exame não computa eventuais empreendimentos nos quais as citadas empresas/grupos possam ter participado como sócias ou em parceria. Tal exame exige análises mais complexas que não foram realizadas nessa fase preliminar.*

CONCLUSÃO

57. *Trata-se de representação, formulada pelo Subprocurador-Geral do MP/TCU, Lucas Rocha Furtado, face a possíveis irregularidades relacionadas ao processamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (ou LRCAP 2026), como inconsistências na definição dos preços-teto e baixa competitividade acentuada pela modelagem adotada pelo MME no certame.*
58. *A representação deve ser conhecida por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014. Nada obstante, a medida cautelar pleiteada, de suspensão do processo licitatório, não deve ser concedida por estarem ausentes os pressupostos para caracterizar o perigo da demora. Isso, porque, ao menos até a data estipulada nos editais para as adjudicações das contratações (30/4/2026), há interstício que permite ao TCU se aprofundar no exame da matéria.*
59. *Diante da elevada materialidade envolvida e do horizonte contratual potencialmente extenso, a atuação tempestiva deste Tribunal assume caráter preventivo, voltado a evitar a consolidação de ineficiências estruturais cujos efeitos poderiam repercutir de forma significativa e prolongada sobre as tarifas de energia elétrica. Para tanto, no entanto, demanda-se uma avaliação aprofundada do atual cenário da capacidade de continuidade de fornecimento de energia no Sistema Integrado Nacional (SIN) e das soluções alternativas à contratação em exame.*
60. *O aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados deverá ser realizado por meio de uma inspeção no âmbito do processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.89/2025-5). Nesse sentido, a presente representação deve ser pensada aos referidos autos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- 61.1. *conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

61.2. *indeferir o requerimento de medida cautelar, **inaudita altera pars**, formulado pelo Subprocurador-Geral do MP/TCU, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;*

61.3. *nos termos do art. 36, da Resolução-TCU 259/2014, apensar definitivamente o presente processo ao TC 008.289/2025-5, para que, naqueles autos, se aprofundem as análises;*

61.4. *com fundamento no art. 240 do RITCU, autorizar, no âmbito do processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5), a realização de inspeção para que os indícios de irregularidade apurados na condução da referida contratação sejam examinados, bem como coletadas as informações colecionadas na presente instrução; e*

61.5. *comunicar o conteúdo da presente instrução ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, com requerimento de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao processamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Operador Nacional do Sistema (ONS) e o Ministério de Minas e Energia (MME).

2. Segundo consignado na instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), a controvérsia diz respeito, em essência, a inconsistências na definição dos preços-teto do certame, à baixa competitividade potencialmente provocada pela modelagem adotada e à possível calibragem inadequada da demanda a ser contratada, tudo isso com repercussões relevantes sobre a modicidade tarifária, a eficiência administrativa e os custos da energia suportados pelos consumidores.

3. O histórico da matéria demonstra que o tema passou por sucessivas reformulações normativas e procedimentais. O 1º LRCAP do Setor Elétrico Brasileiro foi realizado em 2021. Já o 2º LRCAP, inicialmente previsto para novembro de 2023, teve seu cronograma frustrado, sucedendo-se estudos técnicos, consultas públicas e alterações de diretrizes ao longo de 2023, 2024 e 2025. Em abril de 2025, diante de judicializações e controvérsias sobre o modelo então desenhado, o MME revogou as portarias vigentes e cancelou o certame. Posteriormente, em agosto de 2025, retomou o processo com nova modelagem, dividindo-o em dois leilões, e, em outubro de 2025, foram publicadas as Portarias Normativas 118 e 119/2025, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026, respectivamente.

4. No âmbito do acompanhamento em curso no Tribunal sobre o assunto (TC 008.289/2025-5), o TCU alertou o MME sobre o risco de a morosidade do processo administrativo comprometer a necessária contratação de potência de reserva para assegurar disponibilidade de geração imediata ao Sistema Interligado Nacional em momentos de pico de demanda ou de escassez hídrica.

5. Outro processo que também deve ser mencionado é o TC 004.937/2026-0. Nessa representação, a unidade especializada alertou para a ausência de elementos suficientes que permitam compreender os motivos para o aumento nos preços-teto, cerca de 80% superiores aos inicialmente propostos.

6. Além disso, a modelagem que dividiu o certame em produtos específicos e nichos por fonte de energia, priorizando termelétricas a gás natural, pode ter dificultado a competição entre os diferentes setores.

7. Mesmo diante desses apontamentos, a unidade técnica registrou que não havia, à ocasião, condições materiais para uma avaliação pormenorizada, seja pelo prazo exíguo, seja pelo alerta do ONS quanto aos riscos de eventual adiamento do certame para o atendimento da demanda de energia nos anos subsequentes. De qualquer modo, em face dos achados registrados pela AudElétrica, fiz, na ocasião, comunicação ao Plenário com o objetivo de compartilhar com os meus pares as informações disponíveis, mas reforçando o quadro necessário de cautela no trato da matéria.

8. Quanto ao resultado do certame, a primeira etapa, ocorrida em 18/3/2026, resultou na contratação histórica de 18,97 GW, com investimentos estimados em R\$ 64,5 bilhões e deságio de apenas 5%, enquanto a segunda etapa, realizada em 20/3/2026, contratou 0,5 GW, com deságio médio superior a 50%.

9. O pequeno deságio médio na primeira etapa pode ser consequência de uma calibragem inapropriada da demanda a ser contratada, indicando que os mecanismos reguladores previstos nas

portarias normativas não foram suficientes para garantir a competitividade do certame. Contudo, é necessário considerar, conforme os alertas emitidos no âmbito dos trabalhos progressos deste Tribunal, que a contratação ocorre em um momento de preços pressionados por choques globais de oferta, o que exige cautela redobrada na análise das opções regulatórias que foram feitas.

10. No que tange à admissibilidade desta representação, acompanho a conclusão da unidade técnica pelo seu conhecimento. A instrução registra que estão presentes os requisitos previstos em norma e que a matéria se insere na competência desta Corte, seja porque envolve responsáveis sujeitos à sua jurisdição, seja, ainda, porque há manifesto interesse público na apuração das supostas irregularidades, dados os possíveis reflexos sobre a modicidade tarifária e sobre os custos da energia comercializada no país.

11. Quanto ao mérito, reputo especialmente importante a abordagem desenvolvida na instrução quanto ao impacto da contratação na segurança do fornecimento de energia. A unidade técnica não ignora que o tema é sensível e que eventual atraso do cronograma do LRCAP 2026 poderia acarretar riscos ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos. Tanto assim que registra alternativas indicadas pelo ONS, mas que carecem de dados quantitativos e econômicos necessários para seu cotejo com os resultados do leilão. Essa lacuna reforça a conclusão de que o mérito da questão demanda novas diligências e instrução complementar.

12. Em relação ao exame do pedido de cautelar, a AudElétrica afirma que está caracterizada sua plausibilidade, diante das fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto, dos possíveis efeitos restritivos decorrentes das exigências editalícias, da baixa competitividade observada e da potencial transferência indevida de custos aos consumidores. Porém, quanto ao risco da demora, conclui, fundamentadamente, que ele não se encontra ainda configurado.

13. De fato, não obstante a gravidade das questões apontadas, o cronograma oficial prevê a adjudicação e homologação dos lotes apenas para o dia 21 de maio de 2026. Esse prazo permite que este Tribunal aprofunde seus estudos, sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis ou prejuízo ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos.

14. O monitoramento contínuo pela unidade técnica é essencial para esclarecer as incertezas que ainda persistem, além de possibilitar que o Tribunal exerça seu papel de controle com a tempestividade necessária.

15. Assim, concordo integralmente com a proposta da unidade técnica, no sentido de que a representação deve ser conhecida e considerada parcialmente procedente quanto ao mérito.

16. Também entendo ser necessário indeferir o requerimento de medida cautelar neste momento, dada a ausência do risco imediato, mas autorizo, desde já, a realização de inspeção para aprofundar a análise dos indícios de irregularidade.

17. Por fim, deve ser promovido o apensamento definitivo destes autos ao processo de acompanhamento do LRCAP 2026 para uma visão sistêmica da matéria.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Ministro Jorge Oliveira. Faço esta declaração para registrar duas ordens de consideração que reputo indissociáveis do julgamento correto desta matéria: uma de reforço, outra de alerta.

I. Do Planejamento e da Segurança Energética

2. A perspectiva de reforço refere-se ao planejamento conduzido pelo Ministério de Minas e Energia. O Brasil enfrenta a tensão estrutural inerente a uma matriz elétrica predominantemente hídrica: a expansão das energias renováveis intermitentes — solar e eólica — amplia a capacidade instalada sem, contudo, prover, na mesma proporção, a potência firme necessária nos momentos críticos.

3. Nesse cenário, a contratação de reserva capacidade transcende a mera opção regulatória, constituindo-se em exigência técnica de segurança sistêmica. O cenário hidrológico dos próximos anos, agravado pelas alterações climáticas que comprimem o regime de chuvas no Centro-Oeste e no Sudeste, torna essa medida ainda mais urgente. **O MME agiu, assim, com responsabilidade ao priorizar a contratação e ao resistir à tentação de adiar indefinidamente o certame sob o pretexto de aprimoramento metodológico.** Em matéria de segurança energética, a tardividade tem o preço de apagões — e apagões têm o preço de vidas e de produto interno bruto. Registro, portanto, o mérito do planejamento.

II. Do Alerta: As "Geradoras de Papel" e o Risco de Fraude

4. A dimensão de alerta recai sobre ponto ainda não examinado com a profundidade que o caso exige. Os resultados do 2º LRCAP revelaram a participação vitoriosa de agentes que denomino, para os fins desta declaração, de **“geradoras de papel”**: entidades que estruturam projetos, apresentam documentação de habilitação, ofertam lances e vencem lotes bilionários, mas que não dispõem de usinas em operação, de capital próprio compatível com os investimentos assumidos, nem de estrutura técnica mínima para executar o que se comprometeram a construir. Não é hipótese — é fato verificável nos registros públicos disponíveis à Empresa de Pesquisa Energética desde o momento da habilitação.

5. O padrão não é novo, e não se limita a um único agente. Em mais de um caso documentado, agentes que participaram do leilão emergencial de 2021 na mesma condição de **“geradoras de papel”** venceram contratos, não os cumpriram, expuseram o sistema a risco de desabastecimento e transferiram aos consumidores o custo integral das penalidades contratuais resultantes.

6. A gravidade desses episódios foi tamanha que gerou, à época, processos de controle externo nesta própria Corte, com discussões sobre rescisão de contratos, acordos consensuais e ressarcimento ao erário — instrumentos que este Tribunal bem conhece e que constituem registro institucional inequívoco de que o fenômeno das **“geradoras de papel”** não é novidade para o setor regulatório.

7. O fato de que agentes com esse histórico tenham sido habilitados para o LRCAP de 2026 sem que os órgãos responsáveis verificassem os antecedentes disponíveis nos próprios sistemas da ANEEL e da CCEE é questão que exige resposta antes da homologação dos resultados.

8. A questão que esta declaração pretende colocar com clareza não é apenas técnica — é ética e eventualmente penal. A vitória em licitações de escala bilionária por agentes desprovidos de capacidade real e com histórico documentado de inadimplência não está exercendo atividade econômica legítima no setor elétrico. Está, na melhor das hipóteses, operando um modelo de negócio fundado na revenda de contratos públicos — mecanismo que transfere para os consumidores o risco da

não entrega e o custo das multas contratuais. Já na pior das hipóteses, pode caracterizar conduta subsumível ao tipo de fraude ao certame, nos termos do art. 337-F do Código Penal.

III. Das Providências Necessárias

9. Não me cabe, nesta sede, sentenciar a existência de crimes. Cabe-me, porém, afirmar que os indícios são sérios o suficiente para que esta Corte não se limite à investigação administrativa. O padrão observado — participação sem capacidade real, concentração de contratos, posterior cessão e transferência de multas ao consumidor — é precisamente o que os tipos penais da Lei 14.133/2021 e do Código Penal buscam coibir em proteção aos bens jurídicos que tutelam.

10. Por essas razões, entendo que o item 9.4 da minuta de Acórdão submetida pelo Relator — que autoriza a AudElétrica a realizar inspeção nos entes envolvidos — deve ser complementado, no âmbito do TC 008.289/2025-5, com **determinação expressa à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc)** para que realize análise aprofundada de vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes de todos os vencedores do LRCAP de 2026.

11. O enfoque deve ser voltado aos casos em que o capital social declarado seja manifestamente desproporcional ao volume de investimentos assumido e àqueles em que haja histórico de inadimplência. Uma vez confirmados os indícios de ilicitude penal, esta Corte deve cumprir o dever imposto pelo art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992 e o art. 74, §1º, da Constituição Federal, comunicando os fatos à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para as providências de sua competência.

12. Registro, ademais, que esta Corte funciona, por sua própria natureza constitucional, como desaguadouro de denúncias, representações e informações que chegam em estado de indício — muitas vezes ainda carentes da apuração vertical que lhes conferirá, ou não, a condição de fato provado. É assim que o sistema de controle foi desenhado, e é assim que deve operar.

13. Nesse espírito, o Ministério Público junto a este Tribunal, em uma de suas representações, apontou a existência de possíveis vínculos societários entre agentes que disputaram o mesmo certame como concorrentes formalmente independentes. Não me pronuncio sobre a veracidade dessa alegação — tampouco seria adequado fazê-lo antes da instrução. Afirmo, contudo, que ela precisa ser apurada com rigor e profundidade.

14. A participação de empresas de um mesmo grupo econômico em um leilão público, sem o cumprimento do dever de *disclosure* exigido pelo edital, configura, se confirmada, simulação de competição — vício que contamina o resultado dos produtos afetados e que, a depender de sua extensão, pode implicar a desclassificação dos agentes envolvidos e a relicitação dos lotes correspondentes. Determinar se esse vício existe, quem o praticou e qual o seu alcance é tarefa que não comporta contemporização. A AudElétrica e a Seinc devem receber mandato explícito desta Corte para concluí-la antes da homologação prevista para 21 de maio.

15. O Tribunal de Contas da União não foi criado para assistir ao desvio da *res publica* — foi criado para preveni-lo e corrigi-lo. A contratação de R\$ 515 bilhões em reserva de capacidade é um ato de Estado que, ao mesmo tempo em que merece o reconhecimento do planejamento que o tornou possível, exige a vigilância implacável sobre aqueles que tentaram capturá-lo. Ambas as posições são plenamente compatíveis, e esta declaração sustenta as duas.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Redator

VOTO COMPLEMENTAR

O Ministro Bruno Dantas traz, em sua declaração de voto, ponderações adicionais sobre a matéria em discussão, agregando elementos relevantes ao debate, sobretudo no que se refere à necessidade de investigação dos agentes vencedores do LRCAP de 2026

Vossa Excelência, não obstante reconhecer a importância do planejamento setorial e da contratação de reserva de capacidade para a segurança energética nacional, externou preocupações específicas quanto à participação de agentes por ele denominados de “geradoras de papel”, bem como quanto à necessidade de investigação de vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do certame.

Entendo oportuno o aprofundamento dessas questões, motivo pelo qual acolho a sugestão apresentada, para que seja expedida determinação adicional à unidade técnica, a fim de que os indícios apontados sejam incorporados ao escopo das apurações que estão sendo realizadas.

Agradeço, por fim, ao Ministro Bruno Dantas pelas importantes sugestões oferecidas.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 925/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.423/2026-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Ministério Público junto ao TCU
4. Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 pelo Ministério Público junto ao TCU, com pedido de adoção de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), promovido pelo Ministério de Minas e Energia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235, 237, inciso I, e 240 do Regimento Interno deste Tribunal, 36 e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e ante as razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;
 - 9.3. apensar este processo ao TC 008.289/2025-5, em que os pontos suscitados nesta representação continuarão a ser analisados;
 - 9.4. autorizar a AudElétrica a realizar inspeção nos entes envolvidos (Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE e Operador Nacional do Sistema – ONS) para coletar as informações necessários à instrução do processo de acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5);
 - 9.5. orientar a AudElétrica que incorpore, à sua análise, o impacto da existência de possíveis vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do LRCAP de 2026, podendo contar, nessa tarefa, com a ajuda da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc);
 - 9.6. comunicar o conteúdo da presente instrução ao representante, à MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.
10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0925-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral