

Processo: 008.289/2025-5

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Ministério de Minas e Energia (MME) e Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

Interessado: Tribunal de Contas da União

DESPACHO

Trata-se de acompanhamento (Acom), na modalidade operacional, das ações relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de energia elétrica (2º LRCAP), na forma de potência, conduzido pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

2. O leilão na forma de potência é um mecanismo de contratação de usinas geradoras, com o objetivo de prover o Sistema Interligado Nacional (SIN) de capacidade de atender à demanda dos consumidores nos momentos de pico. Nessa modalidade, diferentemente do leilão de energia, se contrata a disponibilidade de geração, mas não a geração efetiva, que fica condicionada à eventual necessidade futura.

3. Após muitos atrasos na definição da modelagem do certame, o MME optou, em agosto de 2025, por dividir o objeto em dois leilões, segregados pelo tipo de fonte energética: (i) gás natural, carvão mineral e usinas hidroelétricas (UHES); e (ii) usinas já existentes a óleo combustível. Instituiu-se, ainda, no âmbito do primeiro leilão, segmentação adicional entre termelétricas alimentadas a gás natural conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) e termelétricas alimentadas a gás natural/carvão mineral, cujos combustíveis poderiam advir de qualquer origem.

4. Em janeiro de 2026, o Ministério solicitou à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) o cálculo do Custo Marginal de Referência (CMR), que fundamentaria os preços-teto a serem utilizados nos leilões. Com base nesses estudos, a Aneel, em 10/2/2026, aprovou os editais com preços-teto variando, no primeiro certame, entre R\$ 1,2 milhão/MW.ano e R\$ 1,6 milhão/MW.ano.

5. Contudo, três dias depois, em 13/2/2026, após repercussão negativa quanto aos valores inicialmente fixados, foram definidos novos preços-teto, com aumentos da ordem de até 80% para alguns produtos. O preço-teto para empreendimentos de gás natural e carvão mineral foi majorado para R\$ 2,9 milhões/MW.ano e os de óleo e biocombustíveis para R\$ 1,75 milhão/MW.ano, no leilão. Os produtos hidrelétricos não tiveram seus valores alterados.

6. A primeira sessão do leilão (gás natural, carvão mineral e UHES) ocorreu em 18/3/2026, tendo sido licitados 18,98 GW de potência, com deságio médio de apenas 5,52%. A segunda sessão do LRCAP resultou na contratação de 0,50 GW, com deságio médio de 50,14%.

7. Não obstante a fase competitiva já ter se encerrado, este Tribunal tem se dedicado a entender o racional por trás das decisões tomadas, em particular quanto à: (i) fixação

dos preços-teto; (ii) segmentação por tipo de geração; e (iii) definição do volume de potência a ser contratada.

8. É relevante informar que o Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, apresentou representação (TC 006.423/2026-4) com requerimento de medida cautelar, versando sobre o mesmo tema analisado neste processo.

9. Ao avaliar o pedido, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 925/2026 – Plenário, não suspender cautelarmente o certame naquela oportunidade, por não estar caracterizado o perigo da demora. O voto que fundamentou a deliberação fez as seguintes considerações sobre esse ponto:

“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.” (destaquei)

10. A mesma deliberação decidiu apensar àquele processo a este e autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) a realizar inspeção nos entes envolvidos para coletar as informações necessários ao aprofundamento do exame da matéria.

11. A última instrução elaborada pela unidade especializada após a coleta de informações confirmou a hipótese da ocorrência de irregularidades e fragilidades importantes na condução e na modelagem do LRCAP 2026.

12. Inicialmente, destacou-se que a alteração substancial da lógica concorrencial originalmente planejada, que culminou na fragmentação dos produtos e na divisão do certame em dois leilões distintos, **impôs uma restrição indevida ao estabelecer, na prática, uma reserva de mercado para os empreendimentos termelétricos conectados ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN).**

13. Como consequência dessa divisão do certame em nichos específicos, houve uma **severa limitação da ampla concorrência entre diferentes fontes energéticas, bem como o enfraquecimento da competitividade e do mecanismo natural de descoberta de preços.**

14. Isso teria favorecido a acomodação dos lances próximos ao teto (os agentes ofertantes perceberam a possibilidade de estabelecer como alvo o preço de contratação da solução mais onerosa). O fenômeno ainda pode ter sido agravado pelo reduzido intervalo de quatro meses entre a realização do leilão e a data prevista para a disponibilização dos primeiros geradores (Produto 2026).

15. Adicionalmente, verificou-se que **a majoração dos preços-teto careceu de fundamentação técnica clara e robusta.** A justificativa governamental embasada em pressões inflacionárias decorrentes do aumento da demanda industrial mundial por insumos, motivada pela construção global de **data centers**, mostrou-se insuficiente, uma vez que as análises preliminares indicaram que tais impactos econômicos já haviam sido, em grande parte, incorporados nos valores originalmente previstos.

16. Outros dois aspectos reforçam a tese de inadequação da alteração nos preço-teto. Os novos valores consideram a realização de investimentos em geradores já existentes em montante correspondente a 40% dos realizados em equipamentos novos, sem que fosse avaliada a vida útil remanescente dos empreendimentos cadastrados. Além disso, passou-se a considerar, para o cálculo dos preços-teto, incrementos relativos a custos de estocagem, tancagem e regaseificação, usualmente já considerados nos custos variáveis das usinas, gerando um risco latente de duplicidade na remuneração dos empreendimentos.

17. Também persistem **dúvidas sobre o volume adequado de potência a ser licitado,** uma vez que o Ministério de Minas e Energia impôs sigilo sobre as projeções da demanda efetiva a ser contratada.

18. De todo modo, a situação delineada a partir do resultado do Leilão Aneel 2/2026 recomenda o exame mais profundo de ações mitigadoras ou alternativas que possibilitem enfrentar os desafios de manutenção do suprimento de potência para o exercício de 2026, sem a contratação dos produtos termelétricos licitados.

19. Em face ao apurado, a AudElétrica concluiu que:

“a) há elementos robustos indicativos de que a contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 ocorreu em ambiente de competição mitigada, com forte sinalização de preços excessivos e potencial sobrepreço de elevada materialidade;

b) os fatos apurados revelam que a modelagem adotada e a posterior revisão dos preços-teto contribuíram para resultado contratual desfavorável sob a ótica da economicidade e da modicidade tarifária;

c) quanto ao exercício de 2026, os elementos atualmente disponíveis permitem inferir que existem soluções de suprimento conjunturais e condições sistêmicas (inclusive associadas ao nível dos reservatórios e à reduzida relevância quantitativa do produto que efetivamente tem o potencial de vir a ser contratado), aptas a justificar a reavaliação da continuidade temporária da contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 até deliberação final sobre a matéria por esta Corte de Contas;

d) quanto aos exercícios de 2027 em diante, a solução demanda atuação planejada e tempestiva do MME, com exame prioritário de alternativas de menor custo, a exemplo, da realização, ainda este ano, do leilão de armazenamento em baterias (já em curso) e da realização de novos leilões de potência; e

e) a manutenção da marcha da contratação somente se mostraria justificável mediante demonstração técnica, específica e atualizada da adequação dos preços praticados, bem como da imprescindibilidade de cada produto para o suprimento do sistema, acompanhada de motivação suficiente quanto à inviabilidade concreta das soluções alternativas existentes.”

20. Desse modo, formulou proposta no sentido de:

i) “*adotar, com fulcro no art. 276, caput, do RITCU, medida cautelar **inaudita altera pars** para suspender a adjudicação e a homologação parcial do Leilão Aneel 2/2026, exclusivamente no que se refere aos produtos termelétricos 2026, 2027, 2028, 2029 e 2031, em face do risco de contratação desvantajosa e de longa duração, com repercussões expressivas para os consumidores e para a racionalidade econômica da expansão de potência no sistema elétrico nacional*”;

ii) restituir dos autos à AudElétrica para prosseguimento da inspeção em curso; e

iii) comunicar o decidido ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.

21. Já adianto que, apesar de concordar substancialmente com a análise da unidade especializada, entendo que a situação atual do certame permite que se explore caminhos alternativos para a resolução do problema.

22. A questão central a ser resolvida neste momento é se a continuidade da contratação, nos moldes em que foi conduzida, atende aos princípios da economicidade, modicidade tarifária e concorrência efetiva, ou se há indícios de irregularidades que justifiquem a suspensão cautelar parcial da adjudicação e homologação dos produtos termelétricos, para evitar prejuízos irreversíveis ao sistema elétrico nacional e aos consumidores.

23. **Os elementos constantes dos autos indicam que o LRCAP 2026, na conformação adotada, apresentou falhas significativas na sua modelagem, na fixação de preços-teto e, possivelmente, na definição dos volumes de potência a ser licitados, especialmente no que tange aos produtos termelétricos que resultarão em custos excessivos aos consumidores.**

24. A análise técnica realizada pela AudElétrica aponta que a majoração dos preços-teto ocorreu sem justificativa técnica robusta ou demonstração da adequação dos valores às condições de mercado ou à necessidade de suprimento de potência.

25. Os deságios reduzidos ou quase nulos nos produtos termelétricos também sugerem ambiente de competição limitada. Quando se compara os resultados obtidos nesses itens com alternativas de contratação disponíveis, como hidrelétricas e sistemas de armazenamento em baterias (**Battery Energy Storage System - BESS**), fica evidente que os preços contratados se distanciaram da razoabilidade econômica, não refletindo o custo eficiente de implantação e operação dos empreendimentos, mas sim uma combinação de restrição concorrencial, preços-teto inflados e urgência na condução da contratação.

26. Mesmo restando evidente a inadequação dos preços praticados é vital examinar a contratação sob o prisma de sua essencialidade para assegurar o suprimento de energia no exercício atual (2026) e nos próximos anos.

27. Apesar de ainda não estarem disponíveis os dados associados à capacidade de geração das hidrelétricas, tendo em vista que o encerramento do período chuvoso se dará apenas no final de maio, o ONS informou a existência de soluções que, embora não possam ser consideradas em sua plenitude por ausência de segurança quanto à sua viabilidade e implantação, podem contribuir para o suprimento de potência no curto prazo, como, por exemplo, o despacho de usinas termelétricas a GNL ou **merchant** ou a importação de energia da Argentina e do Uruguai.

28. O custo do despacho de usinas termelétricas a GNL, seria de R\$ 973/MWh; o custo médio da utilização de usinas **merchant** seria de R\$ 1.619/MWh; e o de importação de energia da Argentina e do Uruguai seria de R\$ 727/MWh. Embora o custo exato da

utilização dessas alternativas ainda deva ser apropriadamente apurado, considerando-se tratar de demanda de potência e não de energia, tais soluções tendem a representar dispêndio substancialmente inferior para os consumidores em relação aos resultados do Leilão Aneel 2/2026, quando considerado o volume de contratação previsto.

29. Assim, a partir da conjugação das informações apresentadas pelo ONS com a demanda acumulada originalmente estimada, é razoável inferir que, desde que manejadas ações mitigadoras, o sistema conseguirá, para o exercício de 2026, enfrentar os desafios de manutenção do suprimento de potência sem a contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026.

30. Não haveria, assim, óbices à expedição da medida cautelar proposta.

31. Contudo, conforme informações divulgadas pela imprensa, a autorização para homologação dos contratos decorrentes da licitação não está na pauta da reunião ordinária da Diretoria da Aneel, que ocorrerá na terça-feira, 19/5/2026, o que coloca em dúvida a possibilidade de adjudicação do certame no dia 21/5/2026, conforme originalmente previsto. Haveria, em tese, preocupação inclusive com alegada discussão judicial que questiona a validade dos procedimentos.

32. Importante esclarecer que coube à Agência a publicação do Edital do Leilão 2/2026-Aneel assim como, por óbvio, a ela caberia eventual alteração de seus termos. Segundo o previsto na cláusula 12.1 daquele chamamento:

‘12.1 A homologação do resultado da HABILITAÇÃO, a que se refere o item 11.11, juntamente com a adjudicação do seu objeto à(s) PROPONENTE(s) habilitada(s) será publicada no DOU, após deliberação da Diretoria da ANEEL.’

33. É também previsão expressa do edital o cronograma que estipula para 21/5/2026 a “*Publicação do aviso de homologação do resultado e adjudicação do objeto do LEILÃO da(s) PROPONENTE SELECIONADA(s) NA FASE DE LANCES DO LEILÃO no Produto Potência Termelétrica 2026*”.

34. Assim sendo, a ausência de inclusão da matéria na pauta ordinária de decisão da Diretoria da Aneel, afasta, mesmo que de forma precária, o perigo da demora, pressuposto necessário para a suspensão cautelar dos procedimentos.

35. A propósito, destaco a importância que deve ser assumida pela Aneel neste processo. Além de ser responsável por regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil, a agência deve atuar para garantir serviços de qualidade, tarifas justas e equilíbrio entre as empresas do setor e os consumidores.

36. Portanto, a função atribuída à Aneel de homologar o certame não pode se resumir a um ato burocrático, mas deve refletir um exame sério das graves questões expostas neste processo. Afinal, qualquer que seja a solução adotada, deve-se ponderar o alto custo que será imposto aos consumidores pelos próximos 10 ou 15 anos em face de alternativas menos gravosas, sob pena de restar configurar grave omissão administrativa.

37. Visando garantir a efetividade da jurisdição desta Corte, também julgo pertinente determinar à Agência que comunique a este Tribunal, tempestivamente, a eventual intenção de dar seguimento ao certame. A informação deve ser encaminhada de forma prévia, com prazo suficiente para que sejam adotadas as medidas sob competência do TCU.

38. Assim, decido:

a) determinar a oitiva da Aneel, tendo por foco os pressupostos cautelares relativos à plausibilidade jurídica, perigo da demora e perigo da demora reverso que informarão ulterior decisão desta Corte de Contas, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, apresente manifestação que contemple os pontos a seguir:

a.1) informação sobre as justificativas para eventual alteração do cronograma estabelecido em edital para o Leilão Aneel 2/2026, diante da não inclusão, na reunião ordinária da Diretoria Colegiada do dia 19/5/2026, do respectivo processo;

a.2) informação sobre eventual retomada dos procedimentos necessários ao prosseguimento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de energia elétrica, inclusive, se for o caso, o agendamento de reunião extraordinária para deliberar sobre o tema;

a.3) informações que considerar pertinentes acerca das irregularidades apontadas neste processo, em particular quanto: (i) à onerosidade da contratação de térmicas pelos valores obtidos no Leilão Aneel 2/2026, (ii) ao volume adequado de potência a ser licitado; e (iii) às alternativas menos onerosas para o suprimento de potência nos próximos anos;

b) alertar à Aneel que as informações requeridas nesta decisão devem ser apresentadas ao TCU de forma tempestiva, assegurando-se que os atos da agência sejam informados com antecedência suficiente para a adoção das providências cabíveis por parte deste Tribunal;

c) restituir os autos à AudElétrica para prosseguimento da instrução do processo.

39. Anoto, por último, que, deixarei para me pronunciar sobre outros pontos suscitados na instrução precedente, como em relação aos pedidos formulados por associações e entidades representativas para ingresso nos autos como interessados, ou **amicus curiae**, após a manifestação da Aneel, em face da urgência no tratamento dessa questão.

Brasília, 19 de maio de 2026

(Assinado eletronicamente)

Jorge Oliveira
Relator