

**TC 008.289/2025-5**

**Tipo:** Acompanhamento (ACOM)

**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)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Proposta:** Preliminar (adoção de medida cautelar *inaudita altera pars* e indeferimento de pedidos de ingresso como interessados/*amicus curiae*)

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de fiscalização na modalidade inspeção, autorizada pelo Acórdão 925/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, realizada no âmbito do Acompanhamento (ACOM), na modalidade operacional, das ações relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de energia elétrica na forma de potência (LRCAP 2026), autorizado no Acórdão 968/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

## HISTÓRICO

2. O presente Acompanhamento teve início na fase final de planejamento do LRCAP 2026 e permitiu que esta Unidade Técnica se informasse das questões mais relevantes associadas à contratação. Três representações estão apensadas nestes autos e uma quarta ainda deverá ser apensada, conforme comando contido em despacho do Ministro Jorge Oliveira:

- (i) a primeira (TC 006.981/2025-9), de autoria do Deputado Federal Gustavo Gayer, faz referência a matéria veiculada em *site* de notícia a respeito da dependência do gás importado, dos impactos da contratação no preço do gás natural praticado no país, da redução significativa da produção de gás natural pela Petrobras e da ausência de informações sobre a formação do preço do gás natural no país;
- (ii) a segunda (TC 016.981/2025-6), de autoria do Procurador Geral Lucas Rocha Furtado, impulsionada no segundo semestre de 2025, após a alteração da modelagem do certame, faz referência a matéria veiculada em *site* de notícia sobre potenciais favorecimentos indevidos relacionados ao atraso na realização do leilão e sobre distorções no mercado de energia relacionadas a subsídios a fontes incentivadas;
- (iii) a terceira (TC 004.937/2026-0), de autoria da AudElétrica, ainda pendente de apensamento, impulsionada antes da sessão do leilão, na qual foram abordadas possíveis irregularidades relacionadas à alteração da modelagem da contratação (realizada em meados de 2025) e ao aumento substancial dos preços teto (realizada há menos de um mês da sessão do certame e três dias após a publicação dos preços-teto iniciais); e
- (iv) a quarta (TC 006.423/2026-4), de autoria do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, impulsionada logo após a realização da primeira sessão do certame, na qual foram abordadas basicamente as mesmas questões elencadas na representação da Unidade Técnica, mas subsidiadas pela baixa competitividade observada na sessão do certame e pelos elevados preços de contratação dos produtos, o que resultou na proposta de realização de fiscalização, na modalidade inspeção, autorizada, em sequência, pelo

Acórdão 925/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, objeto da presente instrução.

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 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-TCU-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. 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.
8. Todavia, em 13/2/2026, após repercussão negativa quanto aos valores inicialmente definidos, foram publicados novos preços-teto com aumentos expressivos de alguns produtos – 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 para até R\$ 1,75 milhão/MW.ano, no leilão de óleo e biocombustíveis. Os produtos hidrelétricos não tiveram seus preços-teto aumentados.
9. 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 a já mencionada representação (TC 004.937/2026-0) para apuração dos fatos e eventual adoção de medidas cabíveis.
10. 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).
11. 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.



12. Apesar disso, esta Unidade Especializada entendeu que não seria conveniente a adoção de medidas imediatas antes da realização do leilão, em especial porque o adiamento do certame poderia comprometer o atendimento da demanda de potência. Em 17/3/2026, o Ministro Relator emitiu despacho que concordou com esse posicionamento.

13. Após a realização da primeira sessão do leilão (Leilão Aneel 2/2026), em 18/3/2026, no entanto, os efeitos das fragilidades apontadas pela Unidade Especializada se consolidaram. Foram licitados 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 MPjTCU, subscreveu representação (TC 006.423/2026-4), a qual resultou na proposta de realização da presente inspeção, acolhida pelo Ministro Jorge Oliveira por meio do Acórdão 925/2026-TCU-Plenário. Em seguida, sobreveio a segunda sessão do leilão (Leilão Aneel 3/2026), para usinas existentes a óleo combustível e biocombustível, cujo deságio médio foi de 48,4%.

## EXAME TÉCNICO

### Situação encontrada

14. No que concerne ao Leilão de Reserva de Capacidade de Potência de 2026, tem-se quadro instrutório que, considerado em sua integralidade, revela situação de elevada relevância para o sistema elétrico nacional, não apenas em razão da materialidade econômica envolvida, mas também porque a contratação em exame se insere em contexto de alegada necessidade de preservação do suprimento de potência, circunstância que, em tese, poderia justificar a adoção de medidas excepcionais.

15. Ocorre, todavia, que os elementos até aqui coligidos indicam que a modelagem e a condução do certame, especificamente no tocante aos produtos do Leilão Aneel 2/2026 que tiveram seus preços-teto aumentados antes da sessão do certame e não tiveram deságios relevantes, afastaram-se progressivamente dos referenciais de economicidade, modicidade tarifária e competição efetiva, produzindo resultado contratual de custo elevado e reduzido grau de competitividade.

#### I. Modelagem e condução do certame

16. A reconstrução dos fatos evidencia que a origem desse quadro remonta à própria evolução da modelagem do certame. Consta dos elementos instrutórios que, no início do planejamento, em 2022, foram considerados os custos de fornecimento das diferentes fontes de energia, tendo sido identificada, naquele momento, maior eficiência econômica das usinas termelétricas a gás natural em relação a maioria das alternativas então avaliadas (peça 6, p. 12 e peça 16, p. 21).

Tabela 1 – CVU calculado pela EPE para diferentes combustíveis e referências.

Referência	Preço do combustível na UTE	CVU (R\$/MWh)
GNL (Henry Hub + prêmio)		
GNL (percentual sobre Brent)		
GNL (JKM)		
Óleo Diesel (Preço ANP)		
Óleo Diesel (Preço Portaria 42/2007)		
Óleo Combustível (Preço ANP)		
Óleo Combustível (preço Portaria 42/2007)		

Fonte: Nota Técnica EPE-DEE-NT-029/2024-r0 (peça 6, p. 13)



Tabela 2 – Custo unitário de geração calculado pela CCEE

Fontes	Custo Unitário de Geração (R\$/MWh)
Hídrica	
Gás Natural	
Óleo Vegetal	
Óleo Diesel	
Solar	

Fonte: Apresentação da EPE sobre segurança energética sustentável (Documento 924327, de junho de 2024, do SEI 48360.000061/2022-28, no qual tramita a contratação do 2º LRCAP, peça 16, p.21)

17. Também se consignou, nessa fase inicial, que a tecnologia de armazenamento em baterias ainda não era considerada madura para contratação, razão pela qual não foi contemplada na primeira modelagem do leilão. A pretensão inicial era de que o leilão ocorresse ainda em 2022.

18. Naquela oportunidade, o MME inclusive solicitou ao ONS que avaliasse a possibilidade de inserção no certame de produto capaz de atender a necessidade de potência por meio do armazenamento de energia em baterias (Documento 634614 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, no qual tramita a contratação, peça 107, p. 1-2), mas, em seguida, em 20/6/2022, o ONS posicionou-se contrariamente a tal possibilidade em face da falta de experiência da entidade com o sistema de armazenamento em baterias (Documento 640210 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, peça 107, p. 3-7).

19. O desenho então concebido permitia competição plena entre as diversas fontes, atribuindo centralidade ao preço ofertado, mas sem desconsiderar as diferenças operacionais entre os empreendimentos, as quais seriam equalizadas por meio do denominado “fator a” (posteriormente renomeado constante de flexibilidade “a”), instrumento que permitia ranquear as propostas a partir da flexibilidade de cada usina, considerando, para o período projetado de utilização anual de 120 horas, as rampas de acionamento, o tempo mínimo de funcionamento, as rampas de desligamento, os custos variáveis e os custos fixos (Documentos 647524, 772428, 775982, 775984, 776549, 785386 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, peça 107, p. 8-28).

20. Esse dado é relevante porque demonstra que, em sua conformação originária, o certame possuía lógica mais aderente à finalidade típica do procedimento competitivo, qual seja, a obtenção do produto necessário pelo melhor preço, com adequada ponderação entre custo e atributo operacional.

## II. Postergação do certame e segmentação dos produtos

21. Essa orientação inicial, contudo, foi interrompida após a publicação da primeira modelagem, quando a sistemática estabelecida passou a ser objeto de ações judiciais, ocasião em que o Ministério de Minas e Energia optou por revogar as diretrizes até então estabelecidas (Documentos 1037833 e 1037965 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, peça 107, p. 29-39).

22. A revogação das diretrizes resultou na postergação do certame e isso demandou que o ONS apresentasse proposta apta a mitigar a ausência da contratação (Documento 1056803 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, peça 107, p. 40-46). **A relevância desse episódio, entretanto, não reside apenas na alteração formal do desenho do leilão, mas no efeito concreto daí decorrente: a partir da revogação, o processo decisório passou a se desenvolver em ambiente de atraso institucional e de menor previsibilidade, circunstância que, posteriormente, contribuiria para comprimir o tempo disponível para avaliação, correção e eventual contenção dos riscos associados à nova modelagem.**

23. Na sequência, o MME publicou novas diretrizes, promovendo alteração substancial da lógica concorrencial anteriormente adotada (Documento 1092795 do Processo SEI 48360.000061/2022-28, peça 107, p. 47-74). O leilão foi dividido em dois, destinando-se o primeiro à contratação de usinas termelétricas a gás natural/carvão mineral e usinas hidrelétricas (Leilão Aneel

2/2026), e o segundo à contratação de usinas termelétricas a óleo diesel e biocombustível (Leilão Aneel 3/2026). Mais do que isso, no âmbito do primeiro leilão, instituiu-se 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.

24. Na prática, tal segmentação resultou na criação de reserva de mercado para os empreendimentos conectados ao STGN. Esse aspecto é central para a compreensão do problema, porque a restrição concorrencial assim estabelecida não se apresenta como mero detalhe de modelagem, mas como vetor apto a influenciar diretamente o comportamento dos agentes, a formação de preços e o resultado econômico final do certame.

25. Ao reduzir o espaço de competição ampla entre alternativas, a nova modelagem enfraqueceu o mecanismo de descoberta de preços e passou a operar em ambiente mais suscetível à acomodação de lances próximos ao teto (os agentes ofertantes perceberam a possibilidade de estabelecer como alvo o preço de contratação da solução mais onerosa para quaisquer dos produtos).

26. Esse efeito foi agravado pela forma como o cronograma do certame foi estruturado. O leilão foi agendado para março de 2026, apenas quatro meses antes da data prevista para entrada em operação do Produto 2026. Esse encurtamento temporal restringiu a atuação tanto do MME quanto do TCU na correção das ações da pasta ministerial sem potencial comprometimento das operações de 2026.

27. Em consequência, a urgência que passou a circundar a contratação deixou de constituir variável externa ao processo e passou a ser, ela própria, resultado das decisões antecedentes de revogação da modelagem originária e de reconfiguração tardia do certame. A relevância dessa constatação é evidente: **a pressão temporal posteriormente invocada para justificar a manutenção da marcha da contratação foi, em parte significativa, produzida pelo próprio itinerário decisório da Administração.**

28. Foi nesse contexto que o TCU, ao final de 2025, solicitou ao MME informação acerca da demanda que seria contratada, com o objetivo de avaliar a dimensão da contratação e os riscos a ela associados (peça 22). Trata-se, por evidente, de variável essencial para qualquer exame de necessidade, proporcionalidade e adequação econômica do certame.

29. Nada obstante, o Ministério de Minas e Energia alegou sigilo acerca dessa informação (peças 31 e 32). A retenção dessa variável, mesmo que, à época, o MME pudesse não dispor ainda do montante definitivo da demanda que seria contratada, assume especial gravidade porque a demanda a contratar constituía a única variável ainda não tornada pública. Assim, em cenário já marcado por alteração de modelagem, reserva de mercado e realização tardia do leilão, a ausência do principal elemento de dimensionamento da contratação reduziu significativamente a capacidade de escrutínio técnico e institucional acerca da real imprescindibilidade do certame.

### III. Revisão de preços-teto

30. O quadro tornou-se ainda mais sensível quando, em 10 de fevereiro de 2026, a EPE e o MME publicaram os preços-teto dos produtos das sessões do leilão a serem realizadas em março [REDACTED], mas, três dias depois, revisaram tais preços, aumentando-os substancialmente, conforme revela a Tabela 3, exposta a seguir (peça 6, do TC 004.937/2026-0; representação da AudElétrica).


**Tabela 3 - Preços-teto publicados para o leilão de gás natural, carvão mineral e UHE, em 10/2 e 13/2**
**Preços-teto (R\$/MW.ano) do 2º LRCAP (Leilão Aneel 2/2026)**

PRODUTOS	Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 29/2026-SE-MME (10/2/2026)	Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 35/2026-SE-MME (13/2/2026)	Aumento (%)
Produto I- Potência Termelétrica 2026	1.120.000	2.250.000	100,89
Produto II - Potência Termelétrica 2027	1.120.000	2.250.000	100,89
Produto III -Potência Termelétrica 2028 - novos	1.600.000	2.900.000	81,25
Produto III - Potência Termelétrica 2028 - existentes	1.120.000	2.250.000	100,89
Produto IV - Potência Termelétrica 2029 – novos	1.600.000	2.900.000	81,25
Produto IV - Potência Termelétrica 2029 - existentes	1.120.000	2.250.000	100,89
Produto V - Potência Termelétrica 2030 - novos	1.600.000	2.900.000	81,25
Produto V - Potência Termelétrica 2030 - existentes	1.120.000	2.250.000	100,89
<b>Produto VI - Potência Hidrelétrica 2030</b>	<b>1.400.000</b>	<b>1.400.000</b>	<b>0,00</b>
Produto VI - Potência Termelétrica 2031 - novos	1.600.000	2.900.000	81,25
Produto VI - Potência Termelétrica 2031 - existentes	1.120.000	2.250.000	100,89
<b>Produto VIII - Potência Hidrelétrica 2031</b>	<b>1.400.000</b>	<b>1.400.000</b>	<b>0,00</b>
Custo Marginal de Referência - CMR	1.600.000	2.900.000	81,25

Fonte: Elaboração própria com dados da [Aneel](#).

**Tabela 4 - Preços-teto publicados para o leilão de óleo e biodiesel, em 10/2 e 13/2**
**Preços-teto (R\$/MW.ano) do 2º LRCAP (Leilão Aneel 3/2026)**

PRODUTO	Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 29/2026-SE-MME (10/2/2026)	Preços-teto (R\$/MW.ano) Ofício 35/2026-SE-MME (13/2/2026)	Aumento (%)
Produto I - Potência Termelétrica 2026	920.000	1.600.000	73,91
Produto II -Potência Termelétrica 2027	920.000	1.600.000	73,91
Produto III - Potência Termelétrica 2030	990.000	1.750.000	76,77
Custo Marginal de Referência - CMR	990.000	1.750.000	76,77

Fonte: Elaboração própria com dados da [Aneel](#).

31. A manifestação pública do Ministro de Minas e Energia, um dia após a primeira publicação, no sentido de que o governo promoveria ajustes nos preços-teto do leilão de térmicas em razão de divergências identificadas entre os dados fornecidos pelos agentes do mercado e as informações prestadas por grandes *players* foi, a princípio, a mola propulsora dessa alteração.

O Ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, afirmou nesta **quarta-feira (11)** que o governo deve fazer ajustes nos preços-teto dos leilões de hidrelétricas e térmicas para garantir segurança e estabilidade no sistema elétrico. A previsão é que as mudanças devem ser feitas ainda nesta quarta-feira, visando a manutenção das datas dos certames, agendados para 18 e 20 de março. O ministro afirmou que os preços estabelecidos e previstos nos editais, aprovados nessa terça-feira (10) pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), foram definidos com base em dados fornecidos pelos agentes do mercado, mas foram identificadas divergências com as informações prestadas por grandes *players*. Em participação em evento promovido pelo BTG Pactual, o ministro ressaltou que os eventuais ajustes a serem feitos serão embasados por dados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). (*Valor*)

Fonte: <https://conteudos.xpi.com.br/acoos/relatorios/precos-teto-de-leilao-criaram-ruído-em-momento-tenso-para-sistema-eletrico-veja-o-radar-energia-xp-fevereiro/>

(grifos acrescidos)

32. Mais importante que a identificação da intervenção em si, entretanto, é o fato de que, após questionamento do TCU (peças 6, 10-12 do TC 004.937/2026-0; representação da AudElétrica) acerca do reajustamento realizado, da reserva de mercado, da necessidade iminente da contratação e da demanda a ser contratada, a resposta apresentada não esclareceu adequadamente os fundamentos técnicos da alteração procedida (peças 21-38 do TC 004.937/2026-0; representação da AudElétrica).

33. A insuficiência de fundamentação técnica para a revisão dos preços-teto ganha relevo

quando se examina a magnitude da alteração promovida. O MME e a EPE justificaram o reajuste com base no aumento de custos decorrente da ampliação da demanda industrial mundial, impulsionada pela construção de *data centers*. Contudo, o exame preliminar à época realizado pela AudElétrica indicava que os preços-teto originalmente publicados já computavam parte considerável desse aquecimento de mercado (peça 38 do TC 004.937/2026-0 – representação da AudElétrica; e peça 4 do TC 006.423/2026-4 – representação do MP junto TCU após a realização da sessão do Leilão Aneel 2/2026).

34. Evidencia tal afirmação análise expedita da variação do custo de geração das termelétricas alimentadas a gás natural e a óleo diesel baseada em dados constantes no processo de contratação do LRCAP 2026. O custo unitário de geração das termelétricas alimentadas por gás natural era um dos menores custos de geração entre as opções analisadas na fase inicial do planejamento do certame (em junho de 2024 - Tabela 2, *retro*). O custo de geração de uma termelétrica alimentada a gás natural correspondia a 45% do custo de geração de uma termelétrica alimentada a óleo diesel – ver Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Evolução da relação entre os custos/preços de geração a partir de gás natural e a partir de óleo combustível

Fonte de informação	Custo (R\$/MWh) e Preço de Disp. LRCAP 2026 (R\$/MW.ano)	Custo ou preço da geração a gás natural frente à geração a óleo diesel
Custo unitário geração CCEE – gás natural (jun/2024)		45%
Custo unitário geração CCEE – óleo diesel (jun/2024)		
Preços-teto originais emp. existentes - UTEs gás natural (fev/2026)	1.120.000	122%
Preços-teto originais emp. existentes - UTEs óleo diesel (fev/2026)	920.000	
Preços-teto reajustados emp. existentes - UTEs gás natural (fev/2026)	2.250.000	141%
Preços-teto reajustados emp. existentes - UTEs óleo diesel (fev/2026)	1.600.000	

Fonte: Elaboração própria com dados da [Aneel](#) e da Tabela 2, *retro*.

35. No entanto, em novembro de 2025 ([REDACTED]), os custos de geração de termelétricas alimentadas a gás natural já haviam ultrapassado os custos de geração de termelétricas alimentadas a óleo diesel. Aqueles deixaram de representar 45% destes e passaram a 122%, antes do reajuste, e a 141%, depois do reajuste, um incremento relativo de 171% e 213%, respectivamente.

36. Essa evolução da relação entre os custos de geração das termelétricas alimentadas a gás natural e a óleo diesel deve ser considerada com cautela, haja vista os dados de origem se basearem em condições distintas de fornecimento dos produtos contratados. Nada obstante, demonstra inequivocamente que ao tempo da primeira publicação dos preços-teto, parte significativa dos custos associados ao citado aquecimento do mercado já havia sido incorporada aos referenciais de preços [REDACTED].

37. Análise econômica preliminar realizada no âmbito da presente inspeção aprofunda, no entanto, a percepção de que a revisão não decorreu apenas de adaptação prudencial a condições de mercado, mas também como opção por alargamento da fronteira econômica do certame.

38. Consta na documentação associada à definição dos preços-teto do LRCAP 2026 que os custos base considerados para a realização de investimento em termelétricas novas alimentadas a gás natural, antes da atualização pela EPE/MME, eram de [REDACTED] (vide Tabela 6, a seguir). Com

cotação do dólar de R\$ 5,15 (cotação de meados de março de 2026), tal montante corresponderia a cerca de [REDACTED], patamar que, em tese, não estaria desassociado da realidade de mercado, conforme referência apresentada a seguir na Tabela 7.

Tabela 6 - Custos de investimentos considerados pela EPE na definição dos preços-teto

Tecnologia	Custos de Geração e Transmissão do PDE 2035	Custos estabelecidos para o 2º LRCAP (Ofício 29/2026-SE-MME – 10/2/2026)	Custos revisados para o 2º LRCAP (Ofício 35/2026-SE-MME – 13/2/2026)
UTE movida a gás natural 100% flexível	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
UTE movida a carvão mineral (existente)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
UTE movida a óleo (existente)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
UTE movida a biocombustível (convertida)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
UHE	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Notas: (1) considerado o mesmo valor de investimento das UTEs movidas a biocombustível; (2) considerado o custo de investimento de uma nova sendo [REDACTED] e o custo de investimento no caso concreto [REDACTED]; e (3) considerado o custo de investimento de uma nova sendo [REDACTED] e o custo de investimento no caso concreto [REDACTED].

Fonte: TC 004.937/2026-0, peça 31.

Tabela 7 – Valores de referência para investimentos em termelétricas alimentadas a gás natural

Referência	Vida Útil (anos)	Ref. <sup>(1)</sup>	Tamanho da planta (MW)	Custo Investimento (US\$/kW)	Acréscimo custo na América Latina	Custo Investimento América Latina (US\$/kW) <sup>(2)</sup>
Equipamentos novos	25 a 30	100%	25 a 50	1.400 a 2.000	15 a 35%	1.750 a 2.500
			100 a 200	900 a 1.500		1.125 a 1.875
			Acima de 250	700 a 1.100		875 a 880
Equipamentos certificados usados	10 a 15	40% a 60%	25 a 50	700 a 1000	15 a 35%	875 a 1.125
			100 a 200	450 a 750		563 a 938
			Acima de 250	350 a 550		438 a 440
Equipamentos reconicionados / reparados	3 a 7	30% a 50%	25 a 50	560 a 800	15 a 35%	680 a 1.000
			100 a 200	360 a 600		450 a 750
			Acima de 250	280 a 440		350 a 352

Nota 1: Considerado o valor médio – 50% para equipamentos certificados usados e 40% para equipamentos reconicionados / reparados.

Nota 2: Considerado o valor médio – 25%.

Nota 3: Consta apontamento de que as faixas de preço estão altamente voláteis em 2026, mas que os preços apresentados são baseados em dados históricos, **umentados entre 2 e 3 vezes devido à demanda extraordinária de hiperescaladores impulsionados por IA e outras forças de mercado.**

Fonte: [Gas Turbine EPC Costs 2026: Complete Breakdown By Project Size, Region & Fuel Type](#)

39. Fortalece o entendimento apresentado o fato de o Edital não impedir a aquisição de equipamentos certificados usados para empreendimentos novos; a vigência dos contratos ser de quinze anos – vida útil compatível com a utilização de equipamentos certificados usados; e o fato de o mercado aquecido ser mais favorável à comercialização de equipamentos certificados do que de equipamentos novos. Após o reajuste, contudo, os preços-teto para empreendimentos novos alimentados a gás natural passaram a considerar custos base de investimentos de [REDACTED], equivalentes a [REDACTED].

40. Deve-se destacar, também que, para empreendimentos existentes, originalmente [REDACTED]. Tal premissa foi baseada nas declarações dos empreendimentos cadastrados, as quais foram confirmadas pela EPE antes da publicação dos preços-teto. Contudo, a republicação dos preços-teto passou a considerar investimentos para tais empreendimentos em montante correspondente a [REDACTED], sem se avaliar a vida útil remanescente dos empreendimentos cadastrados (TC 004.937/2026-0, peça 5 e peça 6, p. 5).

41. Além disso, passou-se a considerar, para o cálculo dos preços-teto, incrementos relativos a custos fixos de O&M de [REDACTED] e [REDACTED] para os empreendimentos a gás natural conectados ao STGN, existentes e novos, respectivamente; bem como de [REDACTED] e [REDACTED] para os empreendimentos a gás natural fora do STGN, existentes e novos, respectivamente (Tabela 8, a seguir). Esses incrementos seriam referentes a custos de estocagem, tancagem e regaseificação, usualmente **já considerados nos custos variáveis das usinas**. Quanto aos demais produtos, apenas as UTEs a biocombustível tiveram acréscimos relacionados ao O&M fixo entre a primeira e a segunda publicação dos preços-teto, mas tais acréscimos não foram tão representativos (cerca de 22%).

Tabela 8. Custos no O&M fixos pela EPE na definição original dos preços-teto e após o reajuste

Geração		Publicação	Transporte gás natural (R\$/kW)	Regaseificação / tancagem gás natural (R\$/kW)	Custos não detalhados (R\$/kW)	Total O&M fixo (R\$/kW)	Incremento entre publicações
UTE gás natural - STGN	Existentes	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	94%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
	Novos	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	184%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
UTE gás natural fora STGN	Existentes	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	66%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
	Novos	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	360%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
UTE carvão mineral	Existentes	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
UTE biocombustível	Adaptação / Novos	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	22%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
UHE	Novos	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
UTE óleo diesel	Existentes	1ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0%
		2ª	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	

Fonte: TC 004.937/2026-0, peça 31

42. Os acréscimos alocados no O&M fixo aumentaram os preços-teto sem que, do ponto de vista técnico, essa alocação de custos no O&M fixo esteja justificada, haja vista que há risco de parte dos custos considerados no O&M fixo potencialmente já estar computada no CVU declarado pelos agentes ofertantes.

#### IV. Estratégia anterior à realização do certame

43. À época, diante dos indícios de inconsistências na alteração dos preços-teto, a AudElétrica optou por não propor a suspensão do leilão, pois não havia tempo hábil para aferir as referências apresentadas pela EPE, tampouco para avaliar a adequabilidade dos parâmetros adotados. Era provável, ainda, que **uma atuação mais incisiva da Unidade Técnica naquele momento pudesse criar ruídos na contratação, os quais poderiam comprometer a residual competitividade do processo licitatório em curso** (peça 4, item 38, do TC 006.423/2026-4).

44. Outrossim, entendeu-se que os riscos associados a eventual não-contratação poderiam ser

superiores aos custos da contratação. Eventualmente a competitividade do certame poderia ajustar os preços-teto calculados, ou a realização de exame mais aprofundado posteriormente à realização da sessão poderia verificar a adequação de tais preços-teto e, caso necessário, salvaguardar o interesse público mediante atuação futura desta Corte de Contas.

45. Essa sequência factual é importante porque revela que a decisão de não propor intervenção no certame não decorreu de afastamento dos riscos identificados, mas de juízo prudencial formulado sob forte condicionamento temporal e sistêmico.

#### V. Cenário pós realização do certame

46. Superada a fase de lances, os elementos então disponíveis passaram a revelar, com maior nitidez, a dimensão econômica da contratação. Como já demonstrado, há elementos indicativos de que o preço contratado no leilão esteja muito elevado, não apenas em razão da modelagem adotada, mas também porque **os agentes ofertantes não teriam apresentado propostas baseadas na justa remuneração calculada a partir do custo eficiente do capital necessário aos investimentos e operação das usinas, e sim, baseadas no binômio necessidade/oportunidade (preço que o contratante/comprador está disposto a pagar pelo serviço/produto)**. Essa distinção é particularmente relevante, pois sugere que a precificação final não refletiu apenas o custo eficiente de implantação e operação dos empreendimentos, mas incorporou a captura de renda associada à combinação entre urgência administrativa, restrição concorrencial e preços-teto inflados.

47. Essa linha de raciocínio é reforçada pelos dados adicionais de referência de custos listados na Tabela 7, *retro*, e pelos apontamentos anteriores associados aos acréscimos de custos considerados pela EPE para a definição e reajustamento dos preços-teto. A consequência lógica dessa combinação de fatores é que **os custos efetivos suportados por grande parte dos vencedores têm índices robustos de serem sensivelmente inferiores aos custos referenciais utilizados para justificar os preços-teto, ampliando extraordinariamente a margem de lucratividade embutida nos preços ofertados, onerando desnecessariamente os consumidores.**

48. O resultado concorrencial obtido no leilão corrobora essa leitura (Tabela 9, a seguir).

Tabela 9 – Média ponderada dos preços dos produtos no LRCAP 2026 e deságios médios

Leilão Aneel	Produto	Pdisp x Disp. Pot. Acumulada (R\$/ano)	Potência Ofertada (MW)	Pdisp Médio (R\$/mil/MW.ano)	Preços Teto (R\$/mil/MW.ano)	Deságios
2/2026	Produto 2026 T	4.302.067.954,04	1.955,86	2.199,58	2.250	2,2087%
	Produto 2027 T	3.834.961.019,61	1.704,66	2.249,69	2.250	0,2807%
	Produto 2028 T	18.542.118.072,07	7.394,56	2.507,54	2.225 a 2.900	5,6053%
	Produto 2029 T	7.712.713.003,16	2.803,04	2.751,55	2.250 a 2.900	3,3832%
	Produto 2030 H	3.218.944.853,25	2.311,98	1.392,29	1.400	0,8554%
	Produto 2031 T	6.181.428.080,27	2.616,93	2.362,09	2.250 a 2.900	10,5335%
	Produto 2031 H	266.180.600,00	190,13	1.400,00	1.400	0,0000%
3/2026	Produto 2026 O	204.501.380,83	228,23	896,03	1.600	44,1263%
	Produto 2027 O	148.869.420,48	174,69	852,19	1.600	46,7380%
	Produto 2030 O	76.262.517,12	98,40	775,03	1.750	55,7071%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados pela CCEE dos resultados dos leilões e Tabelas 3 e 4, *retro*.

49. O deságio médio em relação ao preço da disponibilidade das termelétricas alimentadas a gás natural/carvão mineral foi de 2,2% para o Produto 2026, 0,28% para o Produto 2027, 5,6% para o Produto 2028, 3,4% para o Produto 2029 e 10,5% para o Produto 2031 (o Produto 2030 sequer obteve proposta, mesmo havendo vários empreendimentos cadastrados e a contratação da demanda acumulada projetada não ter sido alcançada).

50. Com relação aos Produtos Hidrelétricos 2030 e 2031, em que pese os deságios tenham sido baixos, não houve aumento dos preços-teto em relação aos publicados originalmente.

51. Quanto aos Produtos Termelétricos do Leilão Aneel 3/2026, embora os preços tenham

sido reajustados na ordem de 75%, houve deságios maiores e os preços contratados ficaram abaixo dos valores antes dos reajustes (R\$mil/MW.ano 920 e 990).

52. Deságios tão restritos nos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026, os quais tiveram relevante incremento nos preços-teto e foram os maiores montantes contratados, sob fundamentos pouco razoáveis, **sugerem ambiente de competição limitada e reforçam a percepção de que os preços ofertados estão muito além do razoável.**

53. Corroboram essa percepção os investimentos declarados pelos agentes ofertantes que se sagraram vencedores nos produtos termelétricos alimentados a gás natural (Tabela 10, a seguir).

Tabela 10 – Investimentos declarados comparados com investimentos considerados no cálculo dos preços-teto de termelétricas alimentadas a gás natural

Empreendimentos	Investimentos declarados (R\$bilhão)	Inv. base originais da definição dos preços teto (R\$bilhão)	Diferença em relação ao declarado (R\$bilhão)	Inv. base reajustados da definição dos preços teto (R\$bilhão)	Diferença em relação ao declarado (R\$bilhão)
Novos	50,0	54,0	4	86,9	36,9
Existentes	3,4	0	-3,4	25,9	22,5
<b>Total</b>	<b>53,4</b>	<b>54,0</b>	<b>0,6</b>	<b>112,8</b>	<b>59,4</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados pela CCEE dos resultados dos leilões e Tabelas 3 e 4, *retro* (peça 108)

54. Tais investimentos totalizam R\$ 53,4 bilhões (R\$ 50 bilhões nos empreendimentos novos e R\$ 3,4 bilhões nos empreendimentos existentes), o que se contrasta com os investimentos considerados pela EPE no cálculo dos preços-teto para os correspondentes empreendimentos: R\$ 112,8 bilhões para os preços-teto republicados (R\$ 86,9 bilhões para os empreendimentos novos e R\$ 25,9 bilhões para os empreendimentos existentes) e R\$ 54 bilhões para os preços-teto originais (R\$ 54 bilhões para os empreendimentos novos e R\$ 0 para os empreendimentos existentes).

55. Partindo do pressuposto de que os investimentos declarados são uma fonte confiável dos investimentos efetivamente necessários para as termelétricas alimentadas a gás natural, tem-se diferença estimada nos custos base dos investimentos da ordem de R\$ 59,4 bilhões (R\$ 36,9 bilhões nos empreendimentos novos e R\$ 22,5 bilhões nos empreendimentos existentes).

56. Já com relação aos custos base dos investimentos adotados na definição dos preços-teto originais, tem-se diferença estimada nos custos base na ordem de R\$ 0,6 bilhão. Ou seja, os custos base de investimento considerados originalmente estão mais alinhados com os investimentos declarados pelos agentes ofertantes. **Ainda que essas cifras devam ser lidas como mera estimativa, suas ordens de grandeza demonstram a materialidade do risco econômico associado à contratação e um possível alinhamento inicial mais compatível.**

57. A análise comparativa dos resultados do leilão com alternativas de contratação disponíveis também concorre para a formação de um juízo crítico acerca da onerosidade da contratação. A anomalia dos preços praticados nos produtos termelétricos alimentados a gás natural/carvão mineral torna-se ainda mais evidente quando comparada a outros resultados do próprio ciclo licitatório. Mesmo que tais fontes, isoladamente, não sejam suficientes para o atendimento da demanda projetada, os preços praticados no Leilão Aneel 2/2026 para as termelétricas denotam o distanciamento dos preços dessa solução dos preços originalmente considerados, já que as termelétricas alimentadas a gás natural eram a solução mais eficiente em 2024, na fase inicial do planejamento do 2º LRCAP 2026.

58. Conforme registrado (Tabela 9, *retro*), foram ofertados preços de R\$ 1.392.290/MW.ano para o Produto Hidrelétrica 2030, R\$ 1.400.000/MW.ano para o Produto Hidrelétrica 2031, R\$ 896.030/MW.ano para o Produto 2026 Termelétrica a Óleo Diesel, R\$ 852.190/MW.ano para o Produto 2027 Termelétrica a Óleo Diesel e R\$ 775.030/MW.ano para o Produto 2030 Termelétrica a Biocombustível. Esses valores se distanciam significativamente dos valores contratados para as

termelétricas a gás natural/carvão mineral no Leilão Aneel 2/2026 (entre R\$ 2.199.580/MW.ano e R\$ 2.751.550/MW.ano).

59. Enfim, o incremento, ao que tudo indica, temporário, do custo de investimento das termelétricas alimentadas a gás natural, ocasionado por um aquecimento na indústria que fornece os equipamentos para essas usinas, deveria ter sinalizado à pasta ministerial a necessidade de persecução de soluções alternativas. Análise dessa natureza em momento algum foi consignada nos autos da licitação e tampouco apresentada a este Tribunal. Outrossim, restam presentes indícios robustos de que os agentes ofertantes não apresentaram propostas de preço baseadas no custo eficiente do capital acrescido da justa remuneração.

60. Em que pese não ser um cenário factível – apenas a título de comparação e visando trazer uma melhor noção da ordem de grandeza –, a contratação de toda demanda do Leilão Aneel 2/2026 apenas por hidrelétricas, por exemplo, representaria uma economia potencial de R\$ 262 bilhões para um prazo contratual de quinze anos (ver Tabela 11, a seguir).

Tabela 11 – Economia em relação a alternativas menos onerosas pelo prazo de 15 anos

Alternativas	Preço disp. Pot. (R\$/MW.ano)	Contratação (MW)	Preço disp. Pot. Total contratado termelétricas (R\$)	Preço disp. Pot. contratado termelétricas (R\$/15 anos)	Sobrepreço das termelétricas contratadas no Leilão Aneel 2/2026 em relação a alternativa (R\$)
Termelétricas Leilão Aneel 2/2026	2.462.711 <sup>(1)</sup>	16.475 <sup>(2)</sup>	40.573.163.725	608.597.455.875	-----
Hidrelétricas / Armaz. em baterias	1.400.000 <sup>(3)</sup>		23.065.000.000	345.975.000.000	262.622.455.875
Térmicas a óleo diesel <sup>(6)</sup>	896.028 <sup>(4)</sup>		14.762.061.300	221.430.919.500	387.166.536.375
Térmicas a biodiesel	775.025 <sup>(5)</sup>		12.768.536.875	191.528.053.125	417.069.402.750

Nota 1: Preço da média ponderada das contratações de termelétricas no Leilão Aneel 2/2026.

Nota 2: Volume contratado das termelétricas no Leilão Aneel 2/2026.

Nota 3: Preço máximo da contratação das hidrelétricas no Leilão Aneel 2/2026 (adotado o mesmo preço para o BESS, considerando indicação de agentes do mercado de que o preço de tal alternativa seria competitivo com o de tal solução).

Nota 4: Preço máximo da contratação das termelétricas a óleo diesel no Leilão Aneel 3/2026.

Nota 5: Preço da contratação de termelétricas a biocombustível no Leilão Aneel 3/2026.

Nota 6: A comparação com os preços praticados para as termelétricas a óleo diesel deve considerar que tais contratos terão vigência de apenas três anos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados pela CCEE dos resultados dos leilões.

61. Isso reforça a inferência de que o problema detectado não se confunde com suposta inevitabilidade de preços elevados em toda contratação de potência, mas está associado, de modo mais específico, às escolhas de modelagem, segmentação de mercado e precificação adotadas no âmbito do Leilão Aneel 2/2026.

62. Atualmente, por exemplo, a contratação de sistemas de armazenamento em baterias – BESS (Battery Energy Storage System), opção não considerada na primeira e na segunda modelagem do 2º LRCAP, já se encontra no radar do MME. A pasta ministerial inclusive lançou, em novembro de 2025, consulta pública para a contratação.

63. Ainda, publicações recentes em [sítios eletrônicos](#) sugerem a realização de um leilão exclusivo para baterias no segundo semestre de 2026 (Portaria MME 878/2025), cuja demanda de potência a ser contratada estaria sendo estimada pelo mercado em torno de 3 GW.

64. [Agentes do setor indicam](#) que os preços de disponibilidade de potência de tal alternativa concorreriam com os preços praticados no Leilão Aneel 2/2026 para os Produtos Hidrelétricos (entre R\$ 1.200.000/MW.ano e R\$ 1.700.000/MW.ano) e que tais plantas poderiam ser implantadas em um

prazo menor (a partir de quatorze meses). Estratégias como essa podem e devem ser utilizadas pelo MME na busca de soluções mais econômicas para a contratação de potência.

65. Novamente, não se cogita, com relação a esse tema, a hipótese de se contratar de uma única fonte os 15,2 GW de potência que foram licitados e vencidos pelas termelétricas alimentadas a gás natural/carvão mineral no Leilão Aneel 2/2026. Faz-se referência à criação de um modelo de contratação eficiente para a potência, por meio de um portfólio de fontes que assegure preços módicos das usinas contratadas, independentemente de suas fontes.

66. Ante o exposto, entende-se que a **definição de uma modelagem que permita a ampla concorrência entre as diversas fontes e a subdivisão do leilão em vários leilões menores podem autorregular os agentes ofertantes, forçando-os a apresentar propostas baseadas na justa remuneração do capital necessário ao investimento e à operação das usinas (custo eficiente da atividade); e não propostas baseadas na oportunidade desses agentes lucrarem extraordinariamente em face do atraso da contratação (preço de oportunidade).**

#### VI. Riscos associados à imposição de correções à contratação

67. Os elementos apresentados apontam a necessidade de aprofundamento das questões antes de uma decisão de mérito desta Corte. Tal decisão, entretanto, pode perder seu objeto caso o cronograma previsto de homologação e adjudicação se mantenha, o qual prevê adjudicar contratos a partir de 21/5/2026. Dessa forma, impõe-se avaliar a suspensão cautelar da manutenção desse cronograma para permitir o aprofundamento da análise, especialmente em vista dos indícios de irregularidade apresentados.

68. Quanto ao aspecto mais sensível da decisão ora requerida, qual seja, a manutenção, ou não, da marcha da contratação, há elementos relevantes acerca da segurança do suprimento que devem ser considerados.

69. O ponto crucial para eventual posicionamento favorável à descontinuidade da contratação relaciona-se com a segurança no suprimento do sistema no exercício atual (2026) e nos próximos anos. Para esse fim, o ONS foi questionado acerca da necessidade iminente da contratação, dos parâmetros considerados na estimativa da demanda e dos custos de soluções alternativas (TC 004.937/2026-0, peça 29 e peça 38, p. 13-16).

70. A entidade não apresentou atualização da previsão de déficit de potência que impulsionou a demanda contratada no leilão e informou, em reunião realizada dia 27/4/2026, que os dados associados à capacidade de geração das hidrelétricas, considerando o encerramento do período chuvoso, somente estariam disponíveis ao final de maio.

71. Não obstante, o período chuvoso foi favorável à acumulação de água nos reservatórios, que apresentam níveis acima da média na maior parte do país conforme dados de 11/5/2026 ([Reservatórios](#)): 65,73% no subsistema Sudeste/Centro-oeste, 43,88% no subsistema Sul, 95,18% no subsistema Nordeste e 96,98% no subsistema Norte. Tais dados permitem inferir que o sistema se encontra no cenário mais próximo da normalidade (Figuras 1 e 2, a seguir, cenários 1 e 5), o que exigirá menor geração térmica para atendimento da carga.

**GERAÇÃO TÉRMICA – SIN [MWmed]**

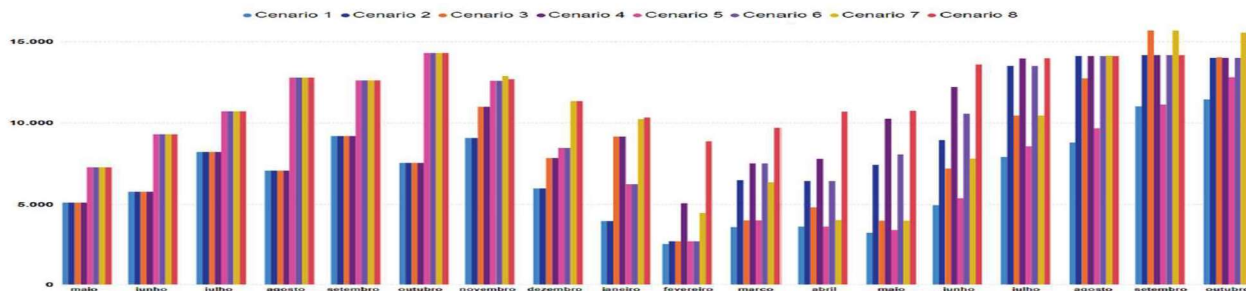


Figura 1. Cenários projetados pelo ONS (PEN 2035 - TC 004.937/2026-0, peça 35, p. 26).

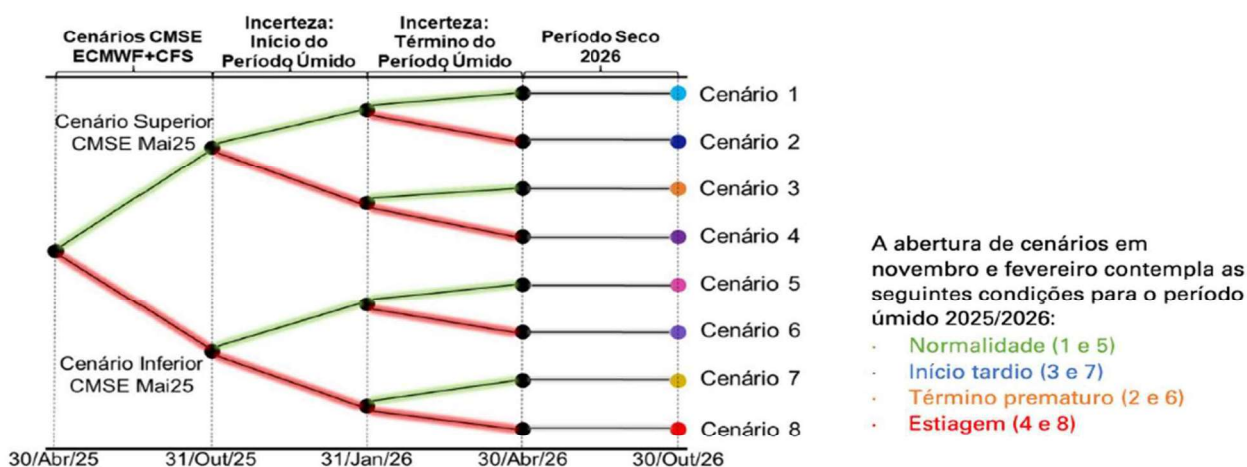
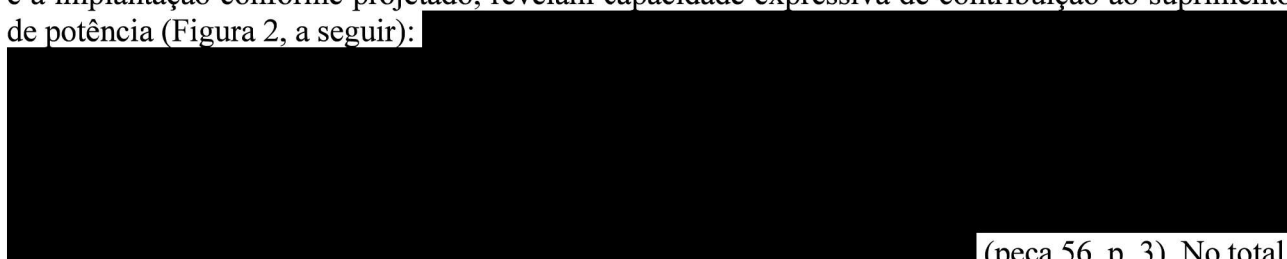


Figura 2. Cenários projetados pelo ONS (PEN 2035 - TC 004.937/2026-0, peça 35, p. 24).

72. Além disso, o ONS informou a existência de soluções de suprimento conjunturais que, embora não possam ser consideradas em sua plenitude por ausência de segurança quanto à viabilidade e à implantação conforme projetado, revelam capacidade expressiva de contribuição ao suprimento de potência (Figura 2, a seguir):



(peça 56, p. 3). No total, tais medidas alcançariam 13.513 MW.

73. Tais soluções conjunturais não substituem o 2º LRCAP e não devem ser consideradas como recursos definitivos, mas podem ser usadas como ferramenta para assegurar uma contratação eficiente da potência, como mecanismo a ser adotado transitoriamente, enquanto se ajusta a contratação em exame. Essa visão se alinha aos apontamentos trazidos pelo ONS no Ofício 10/2026/CGEN/DDOS/SNEE-MME (peça 56, p. 4).

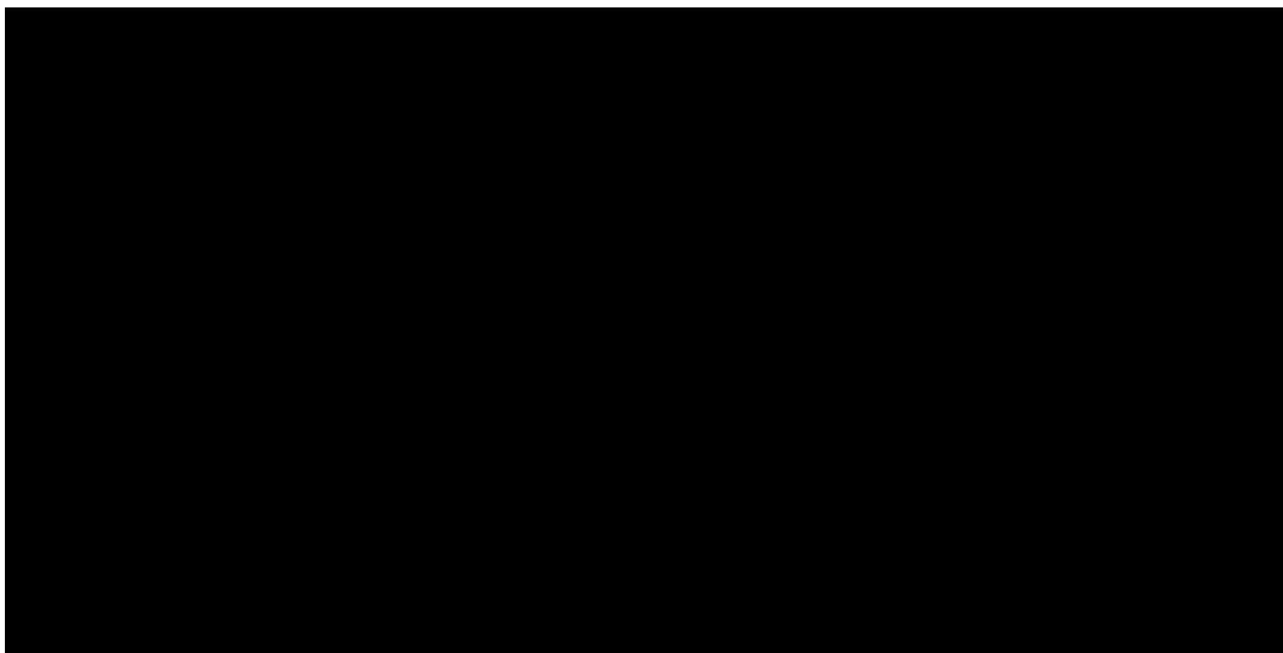


Figura 3. Potenciais medidas mitigadoras apresentadas pelo ONS em 27/4/2026 (peça 56, p. 3).

74. Embora o custo exato do acionamento dessas medidas ainda deva ser apropriadamente apurado, considerando se tratar de demanda de potência e não de energia (sobretudo em face de uma projeção de demanda por potência para o LRCAP 2026 corresponder a apenas 120 horas por ano), observa-se que tais soluções tendem a representar dispêndio notadamente inferior para os consumidores. Isso, porque nesse momento apenas são avaliados os custos alternativos associados à suspensão da marcha da contratação, não alcançando um exame mais aprofundado acerca da substituição da contratação de potência pelos contratos termelétricos legados (estruturados na forma de energia).

75. Nesse sentido, o Informe Técnico EPE-DEE-IT-040/2026 (peça 57) apresentou uma avaliação econômica e sistêmica da contratação de potência flexível no LRCAP 2026, propondo uma metodologia para comparar em base homogênea o mecanismo do LRCAP 2026 com o dos contratos termelétricos legados (estruturados na forma de energia).

76. Em que pese a metodologia apresentada não ter sido validada na sua íntegra, sendo necessários aprofundamentos e interações futuras com a EPE para tanto, chamam atenção os valores apresentados para os custos fixos e variáveis atrelados aos contratos legados (R\$ 1.048/MW.ano e R\$ 607/MW.ano, respectivamente, totalizando R\$ 1.655.000/Mw.ano; peça 57, p. 16), os quais se mostram consideravelmente distantes daqueles utilizados na definição dos preços-teto das usinas térmicas do Leilão Aneel 2/2026, em oposição ao disposto no art. 2º, §7º-A, da Lei 10.848/2004.

77. Verifica-se, portanto, que mesmo que ainda sejam necessários esclarecimentos adicionais acerca dessa metodologia (à exemplo dos custos de inflexibilidade que a EPE acrescenta aos custos fixos e variáveis na modelagem proposta para a comparabilidade dos contratos legados), tal iniciativa não apresenta elementos capazes de alterar o juízo preliminar acerca da onerosidade da contratação. Outras questões favoráveis aos agentes ofertantes, como a possibilidade de comercialização de energia com terceiros pelas usinas contratadas no LRCAP 2026 e a apropriação de custos que a EPE adota relativamente aos custos com O&M fixo também necessitam ser esclarecidas, uma vez que, em tese, aumentam a margem de lucro dos agentes ofertantes.

78. A vantagem econômica de se adotar as soluções conjunturais para 2026, de forma a viabilizar a realização de exame aprofundado da contratação, afastando o risco de celebração dos contratos nesse interregno, merece ser considerada, ainda mais quando se cotejam tais dispêndios

com os elevados custos contratuais associados à contratação das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026, que possuem duração de até quinze anos.

79. A partir da conjugação das informações apresentadas pelo ONS (quanto às soluções de suprimento conjunturais) 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, os quais tiveram substancial aumento nos preços-teto, apresentam indícios de sobrepreço e não obtiveram deságios relevantes.

Tabela 12 – Demanda ONS, contratação leilões LRCAP 2026 e déficits projetados (MW)

Anos	2026	2027	2028	2029	2030	2031
A - Demanda acumulada projetada	████████	████████	████████	████████	████████	████████
Acréscimo na demanda anual projetada (A <sub>i+1</sub> -A <sub>i</sub> )	████████	████████	████████	████████	████████	████████
B - Acréscimo acumulado com a contratação do LRCAP 2026	████████	████████	████████	████████	████████	████████
Déficit / Superávit (A – B)	████████	████████	████████	████████	████████	████████

Fonte: Elaboração própria com base em dados do ONS (CTA-ONS DGL 0385/2026 - peça 109) e nos resultados do LRCAP 2026.

80. A demanda projetada para 2026 era de ██████████ (Tabela 12, *retro*), o Leilão Aneel 3/2026 contratará 228 MW para esse exercício, ao custo de R\$ 896.030/MW.ano (Tabela 9, *retro*), restando ██████████ a ser suprido pelas referidas soluções de suprimento conjunturais. Em suma, o montante residual da demanda de potência para 2026, que considera um cenário hidrológico menos favorável que o atual, corresponde a 29% das soluções de suprimento conjunturais listadas pelo ONS.

81. Assim, a suspensão da contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 até que esta Corte de Contas se pronuncie definitivamente sobre o tema não trará prejuízo à segurança do suprimento do sistema no exercício de 2026. Outrossim, potencialmente as soluções conjunturais que venham a ser adotadas pelo ONS resultarão em menor dispêndio. Importante destacar que apenas a adoção do horário de verão (sem custo para os consumidores), cujo potencial de contribuição é de ██████████, atende a ██████████ dessa demanda residual de potência.

82. Com relação à necessidade de adotar soluções de suprimento conjunturais, importante ainda destacar que a potência a ser contratada por meio do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026 é de 1.955 MW ██████████.

Ademais, caso em momento seguinte os indícios de irregularidade apontados por esta Unidade Técnica venham a ser saneados, a entrada em operação dos correspondentes empreendimentos em momento futuro ainda contribuirá para o atendimento da demanda de potência nos exercícios seguintes. Isso, porque os cálculos realizados pelo ONS/EPE relativos à demanda se referem à demanda acumulada de potência, ano a ano.

83. Para o atendimento da demanda de potência nos exercícios subsequentes, em que pese a suspensão temporária da contratação não tenha efeitos permanentes sobre a contratação, reconhece-se a necessidade de planejamento mais aprofundado. Em relação a 2027, registra-se demanda acumulada projetada de ██████████ (Tabela 12, *retro*), parcialmente suprível pelos 402,92 MW decorrentes das contratações associadas ao Leilão Aneel 3/2026 (Tabela 9, *retro*), permanecendo, ainda assim, déficit de ██████████.

84. ██████████. Não obstante, está em curso a realização do leilão de armazenamento em baterias (BESS), sistema cujo horizonte de implantação é estimado em torno de quatorze meses, possivelmente a um custo inferior ao custo do Produto 2027 do Leilão Aneel 2/2026, de R\$ 2.249.690/MW.ano. Ou seja, a substituição da

referida contratação por soluções alternativas pode vir a se configurar como uma solução mais alinhada aos princípios da economicidade e da modicidade tarifária.

85. No tocante à demanda projetada para o ano de 2028 (██████████), importante destacar que a solução que venha a assegurar o suprimento no ano de 2027 auxiliará na demanda projetada para o exercício seguinte. Isso, porque, como já destacado, os cálculos realizados pelo ONS/EPE se referem à demanda acumulada. A diferença entre a demanda acumulada projetada para 2028 e de 2027 é de ██████████ (Tabela 12, *retro*), montante que não necessariamente exige ser suprido por meio da construção de empreendimentos termelétricos novos: foram cadastrados 6.010 MW de potência apenas nos Produtos 2026 e 2027 (empreendimentos existentes conectados ao STGN), embora tenham sido contratados apenas 3.660 MW; e há, ainda, empreendimentos existentes cadastrados no Leilão Aneel 2/2026 que não estão conectados ao STGN e se cadastraram para o Produto 2028. Ou seja, eventualmente, caso se verifique a necessidade de realizar novo leilão, existem empreendimentos que podem participar e contribuir para atendimento da demanda.

86. Nada obstante, é relevante registrar que um alongamento do prazo de exame das irregularidades observadas nas contratações associadas aos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 prejudicaria eventual necessidade de entrada em operação de novas termelétricas a gás natural em 2028. Isso, porque tais empreendimentos exigem ao menos dois anos para serem construídos.

87. Tal cenário indica que, caso não se dê prosseguimento à marcha contratual e decida-se pela anulação da contratação das termelétricas do Leilão Aneel 2/2026, o déficit acumulado de 2028 majoritariamente deverá ser suprido pelas alternativas de suprimento que venham a ser adotadas para o atendimento a 2027. Tal situação exigiria uma atuação diligente por parte do MME.

88. Por outro lado, caso a supracitada hipótese não venha a ser confirmada, a princípio (considerando a conclusão da presente inspeção até meados de 2026), ainda haverá tempo hábil para a construção e entrada em operação dos novos empreendimentos até agosto de 2028.

## VII. Conclusão técnica e premissas do encaminhamento a ser proposto

89. Diante desse conjunto de elementos, a conclusão técnica que se impõe é a de que a contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 não se revela apenas onerosa, mas estruturada em bases que indicam possível sobrepreço significativo, fragilidade concorrencial e reduzida aderência aos princípios da economicidade e da modicidade tarifária.

90. A sequência dos fatos revela nexos consistentes entre a revogação da modelagem originária, a criação de reserva de mercado, a realização tardia do certame, a opacidade quanto à demanda a ser contratada, a elevação abrupta e insuficientemente esclarecida dos preços-teto, a apresentação de lances com deságios irrisórios e a contratação final por preços substancialmente superiores aos de alternativas tecnológicas e de outros produtos do próprio ciclo licitatório.

91. Em tal contexto, a urgência do suprimento, que justificou anteriormente a preservação do cronograma do certame, não pode, por si só, servir de fundamento bastante para legitimar a manutenção de contratação que, segundo os próprios elementos instrutórios, pode impor ônus bilionário e de longa duração aos consumidores sem demonstração técnica suficiente de imprescindibilidade equivalente, ao menos no curto prazo. Assim, entende-se 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 [REDACTED]), 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.

92. Nesses termos, a proposta de encaminhamento deve orientar-se no sentido de que a continuidade da contratação, tal como resultante do Leilão Aneel 2/2026, não seja tratada como consequência automática da realização da sessão de lances, mas como providência que depende de juízo técnico superveniente, fundado na ponderação entre, de um lado, os riscos de suprimento efetivamente demonstrados e, de outro, os elevados custos, os indícios de sobrepreço e a existência de alternativas menos onerosas ao sistema.

93. Em outras palavras, os elementos elencados na presente análise autorizam sustentar que a preservação da marcha contratual, sem reexame crítico de sua necessidade e vantajosidade, implicará potencial consolidação de contratação desvantajosa e de longa duração, com repercussões expressivas para os consumidores e para a racionalidade econômica da expansão da potência no sistema elétrico nacional.

### **PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

94. No âmbito da presente inspeção foram realizados estudos acerca: (i) da alteração da modelagem do certame e de seus impactos; (ii) dos preços-teto originalmente publicados, e daqueles republicados; (iii) da participação dos agentes ofertantes nas sessões do certame; e (iv) dos resultados alcançados com o leilão. Tais estudos fundamentam a proposição de **adoção de medida cautelar inaudita altera pars suspendendo a adjudicação e a homologação parcial do Leilão Aneel 2/2026 em relação aos produtos termelétricos.**

95. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o relator pode adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deve ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

96. Um juízo de convicção preliminar permite concluir que há elementos que suportam a tese postulada nas representações apresentadas pela AudElétrica (TC 004.937/2026-0) e pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (TC 006.423/2026-4), caracterizando o *fumus boni iuris*.

97. Em suma, os elementos coligidos indicam que a modelagem e a condução do certame se afastaram progressivamente dos referenciais de economicidade, modicidade tarifária e competição efetiva, produzindo resultado contratual de custo extraordinariamente elevado e reduzido grau de rivalidade concorrencial, especificamente quanto aos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026. Corroboram esse entendimento:

a) a recente publicação das Portarias Normativas MME [130/2026](#) e [131/2026](#), que, respectivamente, incluem, em caráter excepcional, custos fixos no CVU das termelétricas

e estabelecem diretrizes para a operação dessas usinas em condição diferenciada para o atendimento de potência, aumentando o preço do despacho e fortalecendo a tese acerca da falta de acurácia nos elementos que podem ser considerados no O&M fixo sem que seja caracterizada a duplicidade de tais elementos na definição dos preços-teto;

b) a movimentação de agentes do setor elétrico que vêm assinando [opções de compra de projetos](#) e [analisando a aquisição de usinas](#) que se sagraram vencedoras no certame, o que corrobora o entendimento de que as margens de lucro são superiores ao custo eficiente da contratação acrescida da correspondente justa remuneração; e

c) os questionamentos observados em [publicações](#) acerca da contratação de grupos sem históricos no setor elétrico, tema que está sendo analisado no âmbito da presente inspeção e pode eventualmente ter relação com os elevados preços-teto estabelecidos.

98. A proximidade da data prevista para a adjudicação e a homologação dos primeiros produtos do Leilão Aneel 2/2026 (21 de maio de 2026) revela ainda risco concreto de assunção dos prejuízos associados à contratação antes de uma deliberação definitiva deste Tribunal acerca do tema, caracterizando o *periculum in mora*.

99. No que diz respeito à necessidade sistêmica imediata da contratação, fator que poderia configurar o *periculum in mora* reverso e afastou a adoção da medida cautelar em exames anteriores, a análise realizada no âmbito da inspeção indica que, ao menos em relação ao exercício de 2026, tal necessidade se mostra questionável.

100. Outrossim, a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars* (sem a oitiva prévia do MME e da EPE) se mostra mais alinhada aos contornos do caso concreto. Corroboram esse entendimento:

a) o prazo exíguo para manifestação e análise de eventual oitiva prévia até a data prevista para a adjudicação e homologação do Produto 2026 do Leilão Aneel 2/2026, programada para 21 de maio de 2026;

b) a persistência de dúvidas e de indícios de irregularidades relevantes envolvendo os custos de investimento e de O&M fixo adotados na definição dos preços-teto da contratação, mesmo após oportunidades concedidas ao MME e à EPE para se manifestarem sobre o tema;

c) a [movimentação administrativa da pasta ministerial](#) voltada à [antecipação de contratações](#) associadas ao Leilão Aneel 2/2026 antes da adjudicação das contratações; e

d) o risco de agentes ofertantes que se sagraram vencedores anteciparem, de boa-fé, as contratações de suas empreitadas antes da assinatura dos contratos dos leilões, com o objetivo de assegurarem o cumprimento dos prazos contratuais (considerando o aquecimento da indústria que fornece os equipamentos).

## MOVIMENTAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

101. Importante registrar as conclusões, remetidas a esse Tribunal (peça 110), contidas no relatório da audiência pública realizada na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, no dia 28/4/2026, para discutir o LRCAP 2026, as quais sugerem:

a) a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para investigar indícios de corrupção passiva e prevaricação na revisão dos preços-teto, bem como posterior encaminhamento ao Ministério Público Federal;

b) o exame pelo TCU dos documentos e memórias de cálculos para a definição dos preços-teto, bem como uma atuação preventiva desta Corte de Contas, de forma a evitar a consolidação de dano irreparável aos consumidores;

c) a Aneel informar os impactos tarifários do Custo Fixo das contratações associadas ao

LRCAP 2026, bem como dos CVUs do LRCAP 2026, além dos riscos de desabastecimento no caso de o LRCAP 2026 vir a ser suspenso;

d) que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica autue processo para apurar possível cartel e exercício abusivo de posição dominante de grupos na definição do desenho do leilão em detrimento da neutralidade tecnológica; e

e) que a Controladoria-Geral da União realize auditoria para verificar a atuação dos servidores do MME e a legalidade dos atos praticados.

102. No âmbito da casa legislativa está em curso também a tramitação do PDL 264/2026, projeto de decreto legislativo de autoria do partido Novo e outros deputados que visa sustar (anular) os efeitos das portarias do MME que definem as regras do LRCAP 2026. O deputado Danilo Forte (PP-CE) protocolou [requerimento de urgência](#), no dia 5/5/2026, para que o PDL vá direto ao plenário da Câmara, pulando comissões.

### **PEDIDOS DE INGRESSO COMO INTERESSADOS**

103. Constam dos autos, pedidos apresentados pela Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações Representantes das Indústrias de Energias – ABRAENERGIAS (peça 60), Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC (peça 65), Associação Nordeste Forte (peça 68) e Federação Das Indústrias Do Estado De Minas Gerais – FIEMG (peça 76).

#### **Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações Representantes das Indústrias de Energias – ABRAENERGIAS**

104. De início, cumpre destacar que o pedido da ABRAENERGIAS, refere-se ao ingresso na Representação (TC 006.423/2026-4) de relatoria do Exmo. Ministro Jorge Oliveira, apensado ao presente processo, conforme Acórdão 925/2026-TCU-Plenário.

105. Em seu pedido, a ABRAENERGIAS, entidade de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 57.815.132/0001-99, requer ingresso como terceiro interessado, fundado no art. 146, § 1º do Regimento Interno do TCU (RITCU) e sustenta sua legitimidade por sua atuação, em âmbito nacional, na articulação institucional do setor energético, congregando entidades representativas estaduais e promovendo a defesa dos interesses da indústria de energia perante os Poderes Públicos e órgãos reguladores.

106. Defende ainda exercer papel relevante na interlocução entre agentes econômicos e o Poder Público, de forma que contribui para a construção de um ambiente regulatório estável, eficiente e alinhado às melhores práticas do setor energético, exercendo atuação conjunta com entidades representativas estaduais, como: SINDIENERGIA/CE – Sindicato das Indústrias de Energia e de Serviços do Setor Elétrico do Estado do Ceará; o SINDIMIG – Sindicato das Indústrias de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias no Estado de Minas Gerais; o ENERGETAIS – Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná; e o SINDISTAL – Sindicato da Indústria de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias do Rio de Janeiro, dentre outros, destacando que sua capilaridade junto a diversos agentes econômicos, a conferiria não apenas uma legitimidade formal, mas também representatividade material qualificada, refletindo a posição de agentes econômicos diretamente impactados pela discussão conduzida nestes autos (peça 60, p. 2).

107. A requerente rememora deferimentos anteriores concedidos por essa Corte de Contas no mesmo tema em discussão, o LRCAP, e decisões do STF sobre a possibilidade de entidades associativas possuírem legitimidade para representar seus filiados. Destaca que sua intervenção não possuiria caráter meramente opinativo, mas que visa agregar subsídios técnicos qualificados à instrução, notadamente quanto à modelagem econômica dos certames, à formação dos preços-teto e aos impactos tarifários projetados (peça 60 p. 3-5).

108. A Associação informa ainda que, para além do presente pedido, apresentou

Representação ao Ministério Público Federal, requerendo medidas preventivas para suspensão dos atos relacionados ao LRCAP 2026, juntando cópia da representação (peça 62).

109. As alegações de possíveis irregularidades constantes do requerimento (peça 60, p. 6-10) são as já conhecidas e que têm sido objeto de avaliação na presente inspeção, tais como:

- a) a definição da demanda de potência;
- b) a segmentação dos produtos por fonte e por ano de entrega;
- c) a metodologia de formação dos preços-teto;
- d) a dinâmica concorrencial observada nos leilões;
- e) o potencial impacto tarifário; e
- f) a concentração de mercado e o impacto tarifário.

110. O requerente destaca ainda um possível desalinhamento com diretrizes de desenvolvimento sustentável, à luz do art. 225 da Constituição Federal e dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em matéria ambiental e energética, além de alegar que sua contribuição permitiria ao TCU dispor de elementos técnicos independentes adicionais, que qualificariam a tomada de decisão em matéria de alta complexidade econômica (peça 60, p. 10).

111. Ao final, a ABRAENERGIAS requereu:

- a) o recebimento do presente requerimento e o seu ingresso nos autos do Processo TC 006.423/2026-4 na qualidade de terceiro interessado;
- b) o acesso integral aos autos do processo, inclusive a documentos, pareceres técnicos, notas informativas, comunicações internas e externas, bem como demais elementos instrutórios já produzidos ou que venham a ser juntados;
- c) o acesso a peças ou informações classificadas com restrição de acesso;
- d) a habilitação da ABRAENERGIAS para fins de recebimento de intimações e ciência de todos os atos processuais relevantes;
- e) a faculdade de apresentar memoriais, manifestações técnicas e documentos complementares;
- f) a possibilidade de requerer e produzir provas técnicas, inclusive por meio da juntada de estudos, pareceres especializados e análises econômicas, bem como de sugerir diligências que se mostrem úteis ao aprofundamento da instrução processual;
- g) o acesso às comunicações oficiais e registros de interação entre os órgãos envolvidos no processo decisório objeto da Representação, notadamente aquelas estabelecidas entre MME, ANEEL, EPE, ONS e demais entidades relacionadas, naquilo que for pertinente à matéria em exame;
- h) a possibilidade de sustentação oral, caso o processo venha a ser incluído em pauta para julgamento; e
- i) que todas as futuras comunicações processuais sejam realizadas em nome de seus advogados representantes.

### **Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC**

112. A Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC, entidade sindical de segundo grau, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.264.385/0001-43, requereu o ingresso aos autos do presente Acompanhamento, na forma do art. 146 do RITCU, e, subsidiariamente, caso o primeiro lhe fosse negado, o ingresso como *amicus curiae*, com base no art.

138 do CPC e na jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos 1.659/2016, 687/2022 e 245/2023, todos do Plenário do TCU). Além dos pedidos de ingresso, solicitou a concessão de medida cautelar para suspensão dos atos de homologação do 2º LRCAP (peça 65, p. 1).

113. No início, o requerente apresenta breve histórico dos feitos nos processos relacionados ao LRCAP desde 2025. Em seguida, defende sua legitimidade para ingressar como terceiro interessado, uma vez que congrega quarenta sindicatos patronais, que representariam todos os segmentos do parque industrial cearense, incluindo o setor de energia, representado pelo SINDIENERGIA – Sindicato das Indústrias de Energia e de Serviços do Setor Elétrico do Estado do Ceará (peça 65, p. 3).

114. A requerente alega deter interesse jurídico direto e qualificado, dado que o impacto tarifário produzido pelo 2º LRCAP repercutiria imediatamente sobre toda a cadeia produtiva industrial do estado (peça 65, p. 3-4).

115. Ao discorrer sobre as possíveis irregularidades, o requerente reconhece que tais feitos já estão sob análise no presente processo (peça 65, p. 9):

As irregularidades ora apontadas reforçam os argumentos já trazidos a estes autos pelo MPTCU (TC 006.423/2026-4 e TC 016.971/2025-6), pelo Ministério Público Federal/3ª CCR e pelo SINDIENERGIA-RN, na conhecida Representação ao TCU sobre o LRCAP/2026, bem como aquelas consignadas na Declaração de Voto do eminente Ministro Bruno Dantas no julgamento do Acórdão 925/2026-Plenário.

116. Na lista de irregularidades apontadas incluem (peça 65, p. 10-27):

- a) a majoração artificial da demanda e opacidade dos modelos *Loss of Load Probability* (LOLP) e *Conditional Value of Risk* (CVaR);
- b) o Custo Variável Unitário (CVU) impróprio;
- c) a revisão relâmpago dos preços-teto com base em dados autodeclarados;
- d) a falha concorrencial estrutural;
- e) as "Geradoras de Papel" e os riscos de fraude;
- f) a contratação de térmicas rígidas para um problema de flexibilidade;
- g) o descompasso locacional com sobrecarga das linhas de transmissão Norte-Nordeste para Sudeste/Centro-Oeste e perdas;
- h) a ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) das Portarias MME 118 e 119/2025;
- i) o impacto econômico e tarifário; e
- j) a afronta à modicidade tarifária.

117. Sobre o pedido de medida cautelar, o requerimento basicamente solicita a suspensão dos atos do certame (*inaudita altera pars*), dada a extensão das irregularidades elencadas, as quais caracterizariam o *fumus boni iuris*. A caracterização do *periculum in mora* é sustentada pela previsão de adjudicação dos contratos entre 21/5/2026 e 11/6/2026. A ausência do *periculum in mora* reverso é caracterizado pelo fato de o ONS dispor de instrumentos de gestão atrelados à reserva operativa de curto prazo (peça 65, p. 29-30) para superar os desafios no corrente exercício.

118. Ao final, a entidade solicita (peça 65, p. 10-27):

- a) o deferimento do ingresso nos autos na qualidade de terceira interessada, ou, subsidiariamente, como *amicus curiae*;
- b) a concessão de medida cautelar (*inaudita altera pars*), determinando à Aneel e à CCEE

a imediata suspensão dos atos de habilitação, homologação, adjudicação e assinatura de contratos decorrentes do 2º LRCAP (Leilões Aneel 2/2026 e 3/2026), até o julgamento definitivo do mérito da fiscalização em curso;

c) com a adoção da medida cautelar, a determinação ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Aneel e à EPE para que, no exercício de suas competências, promovam a correção das irregularidades estruturais apontadas;

d) a comunicação da decisão à Aneel, à CCEE, à EPE, ao MME, ao MPTCU, ao MPF/3ª CCR e as demais partes e interessados nos autos; e

e) a habilitação de seus advogados como representantes legais, para que recebam todas as intimações e comunicações em nome dela.

### Associação Nordeste Forte

119. A Associação Nordeste Forte, associação civil privada sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.718.354/0001-60, requereu o ingresso como terceiro interessado, na forma do art. 146 do RITCU; e, subsidiariamente, o ingresso como *amicus curiae*, com base no art. 138 do CPC e na jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos 1.659/2016, 687/2022 e 245/2023, todos do Plenário do TCU); bem como a concessão de medida cautelar (*inaudita altera pars*), para que sejam suspensos os atos de homologação e adjudicação do 2º LRCAP, com a determinação de retorno dos autos à AudElétrica e à Aneel para a correção das irregularidades apontadas (peça 68, p. 1).

120. Após breve histórico, indicando as repercussões do resultado dos leilões na região Nordeste do país – o que alega justificar sua atuação, não por interesse abstrato, mas diante de impacto regional direto, tarifário, produtivo, locacional e socioambiental –, a Associação defende a legitimidade do pedido, informando congregar as nove Federações das Indústrias da Região Nordeste, o que comprovaria sua aderência temática inequívoca (peça 68, p. 2-4).

121. Como razão legítima de intervenção, a Associação destaca os seguintes pontos (peça 68, p. 6):

a) a indústria nordestina ser diretamente impactada pelo custo da energia elétrica, sendo o LRCAP um encargo que repercute na estrutura de custos de empresas industriais dos nove Estados da região;

b) a requerente congregar as nove Federações das Indústrias do Nordeste, representando indiretamente 264 sindicatos industriais, 128.858 empresas industriais, possuindo em suas fileiras empresas vinculadas diretamente à geração renovável e infraestrutura energética;

c) a Região Nordeste possuir inequívoca vocação energética renovável (eólica, solar e hidrogênio verde), sendo prejudicada pelo desenho do leilão que privilegia termelétricas fósseis rígidas; e

d) o impacto tarifário do certame comprometer a competitividade industrial regional, a modicidade tarifária e a própria política constitucional de redução das desigualdades regionais.

122. No caso de o Tribunal não admitir a requerente como terceira interessada, solicita o seu ingresso na qualidade de *amicus curiae*, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos da Corte de Contas, consideradas a relevância da matéria, a especificidade do tema e representatividade adequada (peça 68, p. 7-8).

123. Sobre as irregularidades apontadas e a consequente necessidade de suspensão dos atos e correções, a Associação alega (peça 68, p. 10-20):

- a) a majoração artificial da demanda e da opacidade dos modelos LOLP/CVaR;
- b) a adoção de um CVU máximo impróprio;
- c) a revisão relâmpago dos preços-teto com base em dados autodeclarados;
- d) a falha concorrencial estrutural;
- e) as "Geradoras de Papel" e os riscos de fraude;
- f) o erro tecnológico pela contratação de térmicas rígidas para suprir demanda de flexibilidade operativa;
- g) o descompasso locacional, com instalação de térmicas no Nordeste longe do centro de carga e riscos socioambientais regionais;
- h) a ausência de AIR;
- i) o impacto econômico e tarifário; e
- j) a afronta à modicidade tarifária.

124. Sobre o pedido de medida cautelar, o requerimento vem no sentido de suspensão dos atos do certame (*inaudita altera pars*), dada a extensão das irregularidades apontadas, as quais caracterizam o *fumus boni iuris*. A caracterização do *periculum in mora* é sustentada pela previsão de adjudicação dos contratos entre 21/5/2026 e 11/6/2026. A ausência do *periculum in mora* reverso é caracterizado pelo fato de o ONS dispor de instrumentos de gestão da reserva operativa de curto prazo (peça 68, p. 22-23).

125. Ao final, a Associação solicita (peça 68, p. 22-23):

- a) o deferimento do ingresso da associação Nordeste Forte na qualidade de terceira interessada, ou, subsidiariamente, como *amicus curiae*;
- b) a concessão de medida cautelar (*inaudita altera pars*), para determinar à Aneel e à CCEE a imediata suspensão dos atos de habilitação, homologação, adjudicação e assinatura de contratos decorrentes do 2º LRCAP (Leilões Aneel 2/2026 e 3/2026), até o julgamento definitivo do mérito da fiscalização ora em curso;
- c) com a adoção da medida cautelar, a determinação ao MME, à Aneel e à EPE para que, no exercício de suas competências, promovam a correção das irregularidades estruturais apontadas;
- d) a comunicação da decisão à Aneel, à CCEE, à EPE, ao MME, ao MPTCU, ao MPF/3ª CCR e às demais partes e interessados nos autos;
- e) a habilitação de seus advogados como representantes legais, para que recebam todas as intimações e comunicações em nome dela.

126. Do relato, nota-se que as petições da Associação Nordeste Forte e a de sua congregada, a FIEC, relatadas no tópico anterior, são praticamente idênticas.

### **Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG**

127. A Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, entidade sindical de grau superior, inscrita no CNPJ sob o nº 17.212.069/0001-81, requereu também sua habilitação como interessada, além de pleitear adoção de medida cautelar.

128. Após apresentação da síntese do caso, rememorou os fatos ocorridos nas diversas fiscalizações relacionadas ao LRCAP 2026, destacando, ao final: (i) as datas de realização do 2º e do 3º leilões do LRCAP 2026, em 18/3/2026 e 20/3/2026; e (ii) que os atos finais de homologação e adjudicação estariam pendentes. Contextualizou o requerimento de ingresso como terceira interessada

e indicou que tal atuação se daria para contribuir, nesse primeiro momento, com a apresentação do Estudo Técnico denominado “Combatendo as Mudanças Climáticas: A Matriz Elétrica e as Estratégias para um Futuro mais Sustentável”, acostado à peça 81.

129. A entidade ressalta que tal estudo foi produzido em setembro de 2024, o que comprovaria que a entidade, antes mesmo da realização dos leilões, já havia se debruçado sobre a necessidade de se adotar uma transição energética, utilizando fontes renováveis de energia (hidrelétricas, eólicas, solares e biomassa) em contrapartida à utilização de usinas termelétricas (peça 76, p. 1-5).

130. A entidade defende a legitimidade de seu ingresso, dado que congrega em sua base, entidade e empresas dos mais diversificados segmentos, em que a energia elétrica seria um dos principais insumos, portanto, diretamente afetados pelos atos que estão sendo apurados. Indica ainda que, uma vez habilitada, a atuação da FIEMG se daria, com os devidos ajustes, como uma autêntica *amicus curiae*, de modo a contribuir com o julgamento do processo (peça 76, p. 5-8).

131. A requerente destaca atender a todos requisitos para sua admissão como interessada. Cita diversas ações de controle concentrado em que participou no STF como *amicus curiae*, como forma de demonstrar sua ampla *expertise* para contribuir como terceira interessada (peça 76, p. 9).

132. Reconhece que a questão em análise está inserida no núcleo do controle externo, de competência própria do TCU, o que envolveria a avaliação da economicidade, eficiência, motivação e aderência de política pública a parâmetros técnico-regulatórios, com impactos fiscais e tarifários de elevada magnitude, que influenciaram o resultado dos LRCAP de 2026 (peça 76, p. 10).

133. Em sua avaliação, a FIEMG considera que a contratação de aproximadamente 19 GW de potência pelo 2º LRCAP, com forte inclinação para o uso de termelétricas, que alcançaram cerca de 16 GW, revelaria uma possível distorção no desenho regulatório e na arquitetura do leilão; e que a finalidade do leilão, estabelecida no edital, de suprir reserva de potência energética para momentos de baixa geração renovável, com essa distorção, implicaria em impactos ambientais relevantes e custos variáveis elevados, com risco de descumprimento de compromissos ambientais e climáticos e violação dos princípios da economicidade e da finalidade (peça 76, p. 10-11).

134. A requerente questiona a demanda projetada e contratada, elaborada com parâmetros e premissas que não foram publicizados, em ofensa ao princípio da publicidade (peça 76, p. 11). Destaca a concentração dos resultados em poucos licitantes, em um cenário já característico por baixo acesso a infraestrutura específica, o que, em sua visão, suscitaria dúvidas quanto à observância dos princípios norteadores das licitações (peça 76, p. 12).

135. O requerimento é concluído com o pedido de ingresso no processo na condição de terceira interessada, requerendo ainda, que seja admitida a apresentação de memoriais, pareceres, estudos técnicos e/ou jurídicos, com a possibilidade de sustentação oral de suas razões e de participar de reuniões (audiências públicas), sem prejuízo da apresentação de outros argumentos pertinentes. Requer ainda a remessa do Estudo Técnico supracitado à AudElétrica para que a Unidade Técnica possa apreciá-lo e eventualmente considerá-lo na instrução do feito (peça 76, p. 12-13).

### **Análise dos pedidos**

136. Para habilitação nos autos como interessado, o Requerente deve demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, conforme preceitua o art. 146, §2º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

137. A jurisprudência do TCU reforça tal entendimento e é pacífica no sentido de que cabe ao interessado demonstrar a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio com a decisão do Tribunal (Acórdãos 88/2011, 161/2011, 257/2011, 1.944/2013, 292/2014, 1.881/2014, 1.343/2015, 186/2016, 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017 e 455/2019, todos do Plenário do TCU).

138. O processo no TCU, em geral, não tem natureza litigiosa. Não possui partes com interesses em oposição e predomina em seu objeto a tutela do interesse público, características essas que se desdobram para determinar a aceitação de terceiros nos autos.

139. Sobre o tema, o Voto condutor do Acórdão 88/2011-TCU-Plenário, relatoria Min. José Múcio, afirma que é indispensável que a legitimidade do representante para intervir no processo em defesa de algum direito subjetivo próprio tenha em subjacência **a finalidade maior de resguardar o interesse público**:

A função primordial do TCU é o controle da legalidade dos atos da Administração Pública Federal. É indispensável, portanto, que a legitimidade do particular para intervir no processo e a defesa de algum direito subjetivo próprio seu tenham em subjacência a finalidade maior de resguardar as leis administrativas ou, em última análise, o interesse público. Do contrário, se no caso fala mais alto a proteção da pessoa privada, não há por que o TCU envolver-se.

140. No presente caso, observa-se, nos quatro requerimentos, uma repetição de questões que já estão sendo endereçadas no próprio processo de Acompanhamento, seja na fiscalização em curso, seja nas Representações relacionadas à contratação, todas com propostas de apensamento aos autos do presente feito.

141. A fiscalização em curso nestes autos busca justamente apurar os fatos elencados nos pedidos de ingresso como interessados. Em se concluindo definitivamente pela existência das irregularidades suscitadas, ao final serão apresentadas propostas de atuação deste Tribunal alinhadas com o interesse público e com os princípios da economicidade e da modicidade tarifária.

142. O objetivo das requerentes, por outro lado, é ingressar nos autos, cuja relação atualmente é apenas entre esta Corte de Contas e as entidades gestoras do leilão (o MME, a EPE e a Aneel). Em todos os requerimentos, consta destaque quanto ao exíguo prazo para o início das homologações e as correspondentes adjudicações e assinaturas dos CRCAP, tanto o é que duas das requerentes solicitaram a adoção de medida cautelar com vistas a suspensão dos atos vindouros.

143. A jurisprudência no TCU é coesa quanto a excepcionalidade do ingresso de interessado neste tipo de processo, conforme resgata-se do Despacho, de 8/3/2021, do Exmo. Ministro Jorge Oliveira, à peça 178 do TC 037.642/2019-7, que tratou de representação a respeito de indícios de irregularidade no âmbito da geração distribuída (GD):

Consoante previsto no §1º do art. 146 do Regimento Interno, a habilitação de interessado em processo no TCU, cujo pedido será examinado pelo Relator, está condicionada à demonstração de razão legítima para intervir no processo.

O processo no TCU, via de regra, tem natureza objetiva, ou seja, não possui partes com interesses em oposição. Assim, o entendimento predominante no TCU é que o ingresso de interessado nos processos deve ocorrer de forma excepcional.

144. Além disso, a habilitação como interessados de todos os impactados por tarifas decorrentes do LRCAP que possam vir a se sentir desfavorecidos por uma eventual decisão dessa Corte traria prejuízo relevante à razoável duração do processo. Muito embora, eventualmente, algumas das questões que possam vir a ser trazidas pelas requerentes possam ter relevância e possam contribuir para o exame técnico do tema. No entanto, a participação de tais entidades na condição de interessadas, ou como *amicus curiae*, provavelmente prejudicaria o regular desenvolvimento das análises e potencialmente reduziria a agilidade requerida para se tratar de um tema tão sensível como o em exame, capaz de prejudicar o funcionamento de todo o sistema elétrico brasileiro.

145. Foi considerando tal preocupação, de proteger a razoável duração do processo, um valor protegido constitucionalmente, que o voto condutor do Acórdão 292/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Weder de Oliveira, se posicionou em processo que poderia envolver múltiplos atores, senão vejamos:

**A habilitação de interessados em processos do Tribunal deve ser examinada com reservas e de forma restritiva, uma vez que a existência de múltiplos interessados depõe, via de regra, contra a razoável duração do processo.** Isso se mostra mais verdadeiro quando se discutem questões em que existem inúmeros atores com interesses diametralmente opostos, a exemplo da desestatização de áreas portuárias.

Dessa forma, não vislumbro, neste momento, razão legítima para a empresa agravante ser reconhecida como parte interessada (artigos 144, §2º, e 146, do Regimento Interno/TCU). **Isso não impede, entretanto, que apresente documentos que efetivamente contribuam na busca da verdade material.**

(grifos acrescidos)

146. Dito de outra forma, as informações apresentadas nos documentos que materializam os requerimentos de ingresso e seus anexos podem e, provavelmente, serão aproveitadas nas análises empreendidas pela equipe de fiscalização, sem que necessariamente os requerentes sejam admitidos como partes interessadas.

147. Em decisão do STF sobre o Mandado de Segurança 31.707 – Distrito Federal, o Ministro relator Roberto Barroso negou provimento a agravo visto que “a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que, na auditoria promovida pelo Tribunal de Contas sobre órgãos públicos, o contraditório se forma entre os referidos órgãos e o TCU, não se admitindo a integração do feito por eventuais terceiros”.

148. Outro aspecto ressaltado pelo STF foi que, nos autos do relatório de auditoria, “a relação processual estabelecida se dá entre o Tribunal e as unidades jurisdicionadas diretamente fiscalizadas” as quais, no caso examinado pelo STF, compreendia somente as empresas estatais, as SPEs e os eventuais parceiros privados que tiveram os atos avaliados na auditoria. Desse modo, concluiu o Exmo. Ministro Barroso que os agentes que possam ser atingidos pelo processo do TCU “não são automaticamente partes neste processo”.

149. Ou seja, a intervenção de particulares nos processos do TCU se dá exclusivamente como fenômeno derivado do direito de defesa, objetivando a preservação de situação jurídica já constituída, o que, aliás, tem lugar em qualquer processo, independentemente da natureza da jurisdição.

150. Assim, quanto aos pedidos de ingresso formulados pela ABRAENERGIAS, pela FIEC, pela Associação Nordeste Forte e pela FIEMG, como parte interessada no presente processo e/ou como *amicus curiae*, propõe-se o indeferimento a todos, uma vez que a relação processual estabelecida se dá entre o Tribunal e as unidades jurisdicionadas diretamente fiscalizadas; e que a habilitação de tais requerentes resulta em riscos relevantes de comprometimento significativo da razoável duração do processo, o que pode prejudicar o funcionamento de todo o sistema elétrico brasileiro.

## CONCLUSÃO

151. Trata-se de inspeção, autorizada pelo Acórdão 925/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, realizada no âmbito do Acompanhamento (ACOM), na modalidade operacional, das ações relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de energia elétrica na forma de potência (LRCAP 2026), autorizado pelo Acórdão 968/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

152. O conjunto de elementos constantes dos autos, considerado em sua integralidade, revela situação de elevada relevância para o sistema elétrico nacional, não apenas em razão da materialidade econômica envolvida, mas também porque a contratação em exame se insere em contexto de alegada necessidade de preservação da segurança do suprimento de potência, circunstância que, em tese, poderia justificar a adoção de medidas excepcionais.

153. Ocorre, todavia, que os elementos até aqui coligidos indicam que a modelagem e a

condução do certame, especificamente no tocante aos produtos do Leilão Aneel 2/2026 cujos preços-teto foram majorados substancialmente em curto intervalo de tempo antes da sessão do certame e cujos resultados não apresentaram deságios relevantes nem evidências de competição efetiva, afastaram-se progressivamente dos referenciais de economicidade, modicidade tarifária e efetiva concorrência, resultando em contratação com elevado custo e reduzido grau de rivalidade concorrencial.

154. Em sua conformação originária, o certame possuía lógica mais aderente à finalidade típica do procedimento competitivo, qual seja, a obtenção do produto necessário (capacidade de potência com flexibilidade) pelo melhor preço, com adequada ponderação entre custo e atributo operacional. Essa orientação inicial, contudo, foi alterada após a publicação da primeira modelagem, quando a sistemática estabelecida passou a ser objeto de ações judiciais, ocasião em que o Ministério de Minas e Energia (MME) revogou as diretrizes até então estabelecidas.

155. A partir da revogação, o MME promoveu alterações substanciais no modelo de contratação, com a subdivisão do certame em produtos específicos. Ademais, o atraso na publicação da nova portaria de diretrizes contribuiu para a redução do tempo disponível para avaliação, revisão e eventual mitigação dos riscos associados à nova modelagem. A restrição temporal posteriormente invocada para justificar a continuidade da contratação decorreu, em medida relevante, dos atrasos atribuíveis ao Ministério de Minas e Energia e das próprias decisões adotadas pela Administração ao longo da condução do processo.

156. O quadro tornou-se mais crítico quando, após a EPE e o MME publicarem, em 10/2/2026, os preços-teto dos produtos das sessões dos leilões a serem realizadas em março –

[REDACTED], tais valores foram revistos apenas três dias depois, com aumentos substanciais, de até 100%, conforme peças 5 e 6, do TC 004.937/2026-0.

157. Análise técnica preliminar realizada no âmbito da presente inspeção reforça, no entanto, a percepção de que a revisão não decorreu exclusivamente de adequação a condições supervenientes de mercado, mas também da ampliação da fronteira econômica do certame. A elevação promovida não apenas ampliou a remuneração potencial dos contratos, como também beneficiou diretamente os segmentos alcançados pela reserva de mercado instituída na nova modelagem.

158. Esse risco já havia sido apontado antes da realização da sessão do leilão, mas, à época, a AudElétrica optou por não propor a suspensão do leilão, considerando que não havia tempo hábil para aferir as referências apresentadas pela EPE, tampouco para avaliar a adequabilidade dos parâmetros adotados, em virtude da necessidade iminente de contratação de capacidade de potência, ressaltada pelo ONS naquele momento (TC 004.937/2026-0, peça 29 e peça 38, p. 13-16).

159. Esta Unidade Técnica sopesou ainda que uma atuação mais incisiva naquele momento poderia impactar na contratação, o que poderia comprometer a residual competitividade do processo licitatório em curso. Ou seja, a decisão de permitir a continuidade do certame não decorreu de afastamento dos riscos identificados, mas de juízo prudencial formulado sob forte condicionamento temporal e sistêmico.

160. Há elementos indicativos de que o preço contratado no leilão esteja consideravelmente elevado, não apenas em razão da modelagem adotada, mas também porque os agentes ofertantes não teriam apresentado propostas baseadas na justa remuneração calculada a partir do custo eficiente do capital necessário aos investimentos e operação das usinas, e sim baseadas no binômio necessidade/oportunidade (preço que o contratante/comprador está disposto a pagar pelo serviço/produto).

161. Essa distinção é particularmente relevante, pois indica que a precificação final pode não ter refletido apenas os custos de implantação e operação dos empreendimentos, passando a incorporar

parcela de remuneração associada à combinação entre restrição concorrencial, preços-teto superiores aos referenciais de mercado e urgência na condução da contratação.

162. Os custos efetivamente suportados por parte relevante dos vencedores dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 apresentam indícios consistentes de serem significativamente inferiores aos custos referenciais utilizados na definição dos preços-teto, o que indica potencial ampliação da margem de lucro implícita nos preços ofertados.

163. Deságios reduzidos, quase nulos, nos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026, os quais foram precedidos de relevante incremento nos preços-teto, especialmente em contratação de elevada monta, sugerem ambiente de competição limitada e reforçam a percepção de que os preços ofertados se situam em patamar significativamente superior aos referenciais de razoabilidade econômica. Essa percepção é corroborada pelos investimentos declarados pelos agentes ofertantes que se sagraram vencedores nos produtos termelétricos a gás natural, os quais se mostram substancialmente inferiores aos utilizados como base para o cálculo dos preços-teto (peça 108).

164. A análise comparativa dos resultados do leilão com alternativas de contratação disponíveis, apresentadas pelo ONS (Tabela 11, *retro*), também contribuiu para a formação de juízo crítico acerca da onerosidade da contratação. A discrepância dos preços praticados nos produtos termelétricos a gás natural/carvão mineral (entre R\$ 2.199.580/MW.ano e R\$ 2.751.55/MW.ano) torna-se ainda mais evidente quando cotejada com os resultados de outros produtos do mesmo certame, tais como os produtos hidrelétricos, termelétricos a óleo diesel e a biocombustível (entre R\$ 775.030/MW.ano e R\$ 1.400.000/MW.ano).

165. Embora se trate de cenário contrafactual e utilizado apenas para fins comparativos, visando conferir ordem de grandeza, a simulação de atendimento integral da demanda do Leilão Aneel 2/2026 por usinas hidrelétricas – dentre as demais alternativas do certame, a de maior custo para o consumidor – indica que a contratação das hidrelétricas, como opção às termelétricas a gás natural/carvão mineral, representaria economia da ordem de R\$ 262 bilhões ao longo dos quinze anos de vigência contratual.

166. Isso reforça a inferência de que o problema identificado não se confunde com eventual inevitabilidade de preços elevados em contratações de potência, mas se relaciona, de forma mais específica, às escolhas de modelagem, segmentação de produtos e definição de preços adotadas no âmbito do Leilão Aneel 2/2026.

167. Importa destacar que não se cogita, para fins desta análise, a hipótese de contratação integral, de uma única fonte, dos 15,2 GW de potência licitados a serem contratados das termelétricas a gás natural/carvão mineral no Leilão Aneel 2/2026. A referência se dirige à necessidade de estruturação de modelo de contratação eficiente de potência, por meio de portfólio de fontes, apto a assegurar modicidade tarifária e adequada competição, independentemente da tecnologia empregada.

168. Nesse sentido, podem ser consideradas alternativas como a contratação de sistemas de armazenamento em baterias ( BESS – *Battery Energy Storage System*), cujo leilão já se encontra em curso, nos termos da Portaria MME 878/2025); a; revisão da modelagem, de modo a ampliar a concorrência entre diferentes fontes que tenham os atributos necessários ao Sistema; e a segmentação do certame em leilões menores, com vistas a favorecer maior contestabilidade e disciplina concorrencial, entre outras possibilidades.

169. O aspecto mais sensível, contudo, refere-se à decisão quanto à manutenção da contratação, à luz da segurança do suprimento, tanto no exercício de 2026, quanto nos anos subsequentes.

170. Dos elementos trazidos aos autos, é razoável inferir que, desde que adotadas as medidas mitigadoras disponíveis e considerado o atual nível dos reservatórios, o sistema elétrico nacional terá condições de enfrentar os desafios associados à manutenção do suprimento de potência no exercício

de 2026, ainda que sem a contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026, os quais registraram aumento substancial dos preços-teto (até 100% em relação aos valores originalmente estabelecidos), apresentam indícios de sobrepreço e não obtiveram deságios relevantes. Tal conclusão decorre da conjugação das informações apresentadas pelo ONS acerca das soluções conjunturais de suprimento com a demanda originalmente estimada, detalhadas no Exame Técnico desta instrução.

171. Vislumbra-se, portanto, que a suspensão da contratação dos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026, até manifestação definitiva desta Corte de Contas, não implica, em princípio, comprometimento à segurança do suprimento no exercício de 2026.

172. Outrossim, há plausibilidade de que as soluções conjunturais eventualmente adotadas pelo ONS resultem em menor dispêndio global para os consumidores de energia elétrica. A título exemplificativo, destaca-se que a eventual adoção do horário de verão, sem custo financeiro adicional para os consumidores, cujo potencial de contribuição informado é de [REDACTED] da demanda residual de potência.

173. Para o atendimento da demanda de potência nos exercícios subsequentes, em que pese a suspensão temporária da contratação não produza efeitos permanentes, reconhece-se a necessidade de aprofundamento do planejamento do portfólio de soluções que venham a ser consideradas.

174. É relevante registrar que eventual dilação do prazo de exame das irregularidades identificadas nas contratações associadas aos produtos termelétricos do Leilão Aneel 2/2026 pode impactar a entrada em operação de novas termelétricas a gás natural em 2028, considerando que tais empreendimentos demandam, em regra, prazo mínimo de dois anos para implantação.

175. Sendo assim, a proposta de encaminhamento deve orientar-se no sentido de que a continuidade da contratação decorrente do Leilão Aneel 2/2026 não seja compreendida como consequência automática da realização da sessão pública, mas como medida condicionada a reavaliação técnica superveniente, fundada na ponderação entre, de um lado, os riscos de suprimento efetivamente demonstrados e, de outro, os elevados custos, os indícios de sobrepreço e a existência de alternativas menos onerosas ao sistema.

176. Em outras palavras, os elementos analisados indicam que a manutenção da marcha contratual, sem reexame crítico de sua necessidade e vantajosidade, pode implicar em consolidação de contratação de longa duração em condições potencialmente desvantajosas, com repercussões relevantes para os consumidores e para a racionalidade econômica da expansão da oferta de potência no sistema elétrico nacional.

177. Diante disso, propõe-se a **adoção de 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.

178. Relevante também ressaltar as movimentações legislativas em curso na Câmara dos Deputados relacionadas ao LRCAP 2026, com destaque para a tramitação do PDL 264/2026, de autoria do Partido Novo e outros parlamentares, que visa sustar (anular) os efeitos das portarias do MME que definem as regras do LRCAP 2026.

179. Com relação aos quatro pedidos de ingresso como interessados, ou *amicus curiae*, propõe-se o indeferimento, uma vez que a relação processual se estabelece entre este Tribunal e as unidades jurisdicionadas diretamente fiscalizadas. Adicionalmente, a habilitação dos requerentes poderia resultar em comprometimento significativo da razoável duração do processo, com potencial prejuízo à tempestividade das deliberações necessárias ao adequado funcionamento do sistema elétrico brasileiro.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

180.1. 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;

180.2. indeferir os pedidos de ingresso como interessados, ou *amicus curiae*, formulados pela ABRAENERGIAS, pela FIEC, pela Associação Nordeste Forte e pela FIEMG, uma vez que a relação processual estabelecida se dá entre o Tribunal e as unidades jurisdicionadas diretamente fiscalizadas, considerando que a habilitação dos requerentes pode comprometer a razoável duração do processo, com potencial impacto sobre a tempestividade das deliberações necessárias ao adequado funcionamento do sistema elétrico brasileiro;

180.3. determinar a devolução dos autos à AudElétrica, após a deliberação acerca das propostas de encaminhamento, para prosseguimento da inspeção em curso; e

180.4. comunicar o conteúdo da presente instrução ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.

AudElétrica/D3, em 15/5/2026.

*(Assinado eletronicamente)*

Chrystian Guimarães Vaz de Campos

Coordenador

AUFC – Mat. 8.671-1

*(Assinado eletronicamente)*

Leandro Faria Fernandes

Membro

AUFC – Mat. 11.096-5