

Aviso nº 137 - GP/TCU

Brasília, 28 de fevereiro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 333/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 19/2/2025, ao apreciar o processo TC-028.472/2024-1, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo, autuado como Solicitação do Congresso Nacional, teve origem no Ofício n.º 136/2024/CFFC-P, de 5/12/2024, encaminhado a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Requerimento nº 160/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Antonio Carlos Rodrigues e trata de esclarecimentos sobre a forma de negociação e a adequação dos acordos celebrados com a Âmbar Energia e a Karpowership Brasil Energia (KPS), bem como sobre as causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas no leilão emergencial.

Informo que, nos termos do subitem 9.3 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO N° 333/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.472/2024-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 136/2024/CFFC-P, contendo pedido de esclarecimentos sobre a forma de negociação e a adequação dos acordos celebrados com a Âmbar Energia e a Karpowership Brasil Energia (KPS), bem como sobre as causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas em leilão emergencial,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 71, VII, da Constituição Federal, 38, II, da Lei 8.443/1992, 4º, I, “b”, e 10 da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, juntamente com as do relatório e do voto que o fundamentam, ao Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Antonio Carlos Rodrigues, autor do requerimento anexado ao Ofício 136/2024/CFFC-P;

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do Regimento Interno do TCU, 14, IV, e 17, I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 5/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0333-05/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Joseildo Ramos, por intermédio do Ofício 136/2024/CFFC-P, que contém o Requerimento 160/2024, de autoria do Deputado Antonio Carlos Rodrigues, pedindo esclarecimentos sobre:

a) a transparência e a forma de negociação adotada nos acordos de solução consensual relativos aos contratos firmados com a Ámbar Energia e a Karpowership Brasil Energia (KPS), considerando questionamentos de especialistas do setor e de entidades de defesa do consumidor;

b) a eficácia e a adequação desses acordos, levando em conta suas implicações para a política energética nacional e para os interesses dos consumidores;

c) as causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas no leilão emergencial que precedeu a celebração daquelas avenças, com avaliação do impacto sobre a segurança e a estabilidade no fornecimento de energia no país.

2. A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) propõe conhecer da presente solicitação, encaminhar as informações requisitadas aos aludidos parlamentares, considerar o pedido integralmente atendido e arquivar o processo (peças 9 e 10).

3. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

4. Acolho, em essência, os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, no que não estiver em conflito com os comentários apresentados adiante.

5. Esta SCN deve ser conhecida, pois preenche os requisitos de admissibilidade conforme disposto nos arts. 71, VII, da Constituição Federal, 38, II, da Lei 8.443/1992 e 4º, I, “b”, e 10 da Resolução-TCU 215/2008.

6. Nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e do art. 2º da Lei 9.784/1999, a Administração Pública deve buscar soluções legais, eficientes, transparentes e capazes de atender ao interesse público.

7. Seguindo esse princípio, a Lei 13.140/2015 consolidou a utilização da autocomposição em conflitos na Administração, diretriz posteriormente reforçada pelo art. 151 da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que permite soluções consensuais na resolução de conflitos contratuais.

8. Já no âmbito deste Tribunal, a Instrução Normativa-TCU 91/2022 regulamentou a sua atuação na mediação de controvérsias relevantes, trazendo diretrizes sobre requisitos de admissibilidade, composição da comissão negocial, tramitação e aprovação de acordos.

9. O Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) 1/2021 foi concebido como mecanismo excepcional de contratação para ampliar rapidamente a oferta de energia e de potência elétrica, mitigando possíveis dificuldades no suprimento energético entre 2022 e 2025; tal necessidade decorreu dos baixos índices de afluência hídrica registrados nos anos de 2020 e 2021, que impactaram severamente a capacidade de geração hidrelétrica e aumentaram os riscos de desabastecimento.

10. Conforme consignado no voto condutor do Acórdão 1.567/2022-TCU-Plenário (TC 016.319/2021-4, relator Ministro Benjamin Zymler), as contratações realizadas dentro desse contexto apresentaram custos superiores aos praticados no Sistema Interligado Nacional (SIN), com o consequente aumento da tarifa repassada aos consumidores; as contratações mais relevantes, tanto em volume de energia quanto em valores contratuais, foram direcionadas a instalações termelétricas

movidas a gás natural, consideradas como a solução mais viável na época para garantir a segurança energética no curto prazo.

11. Relativamente àquele certame, a Âmbar Energia se comprometeu a implementar quatro empreendimentos termelétricos, totalizando 343 MW de potência, com unidades distribuídas em diferentes localidades para garantir maior segurança no fornecimento de energia ao sistema; de modo semelhante, a KPS assumiu a obrigação de construir outras quatro usinas termelétricas, que adicionariam 560 MW de potência ao SIN.

12. No tocante à transparência, de início, houve a aprovação da solução negocial com a KPS, por meio do Acórdão 2.508/2023-TCU-Plenário (TC 006.253/2023-7, relator Ministro Benjamin Zymler); o relatório e o voto que fundamentaram o *decisum* contêm a descrição do processo de negociação conduzido pela comissão competente e dos motivos que levaram este Tribunal a concluir pela homologação do acordo.

13. Igualmente, a mediação da negociação com a Âmbar foi objeto do TC 006.248/2023-7 e apreciada mediante o Acórdão 597/2024-TCU-Plenário, de mesma relatoria, cujo voto e relatório que o embasaram apresentam a delimitação do escopo da proposta de acordo e o resumo da forma como ocorreu o processo de negociação.

14. Naquela ocasião, esta Corte decidiu pelo arquivamento do processo, sem manifestação de mérito, por não ter havido unanimidade da comissão de negociação sobre a proposta de acordo, deixando, assim, de cumprir um dos requisitos formais previstos na IN 91/2022, nos termos da redação à época vigente; embora as partes envolvidas tivessem concordado com a proposta final de autocomposição e os dirigentes da SecexConsenso endossado tal solução, os auditores do TCU que compuseram a comissão de negociação propuseram a sua rejeição.

15. Não obstante, o referido relator consignou em seu voto que não havia impedimento para que as partes pudessem optar pela continuidade da negociação e formalização do acordo sem a participação do TCU, desde que em conformidade com a legislação em vigor; por esse motivo, este Tribunal remeteu ao poder concedente cópia da decisão e de peças relevantes daqueles autos com vistas a fornecer subsídios para eventual prosseguimento da tentativa de solução negocial.

16. Depois disso, o Ministério de Minas e Energia e a Agência Nacional de Energia Elétrica deram continuidade às negociações e decidiram celebrar o instrumento de autocomposição com a Âmbar.

17. Posteriormente, o Ministério Público de Contas, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, protocolou representação sob a alegação de que o supracitado termo de autocomposição seria lesivo ao interesse público; a representação foi considerada improcedente por meio do Acórdão 2.120/2024-TCU-Plenário, de mesma relatoria, cujo relatório e voto condutores trazem robusta descrição dos motivos que sustentaram a decisão; tal assunto foi tratado no âmbito do TC 017.557/2024-0.

18. No que tange à eficácia e à adequação do acordo com a KPS, a solução negocial formalizou os seguintes ajustes contratuais:

a) manutenção da disponibilidade de potência no SIN: as usinas construídas pela empresa permaneceram como reserva estratégica para o sistema, operando sob regime de despacho sob demanda pelo Operador Nacional do Sistema (ONS), o que evitou a necessidade de novas contratações emergenciais mais custosas e reduziu a volatilidade do preço da energia no mercado;

b) adequação do modelo de pagamento: a renegociação alterou a obrigação de geração inflexível, ou seja, reduziu a exigência de geração contínua e deslocou os custos de combustível para momentos em que a geração térmica fosse realmente necessária, diminuindo o impacto tarifário para os consumidores;

c) prevenção de disputas judiciais longas e onerosas: considerando o histórico de litígios envolvendo a KPS e a probabilidade de novas decisões favoráveis à empresa, a solução negociada trouxe maior segurança jurídica e regulatória ao setor;

d) compatibilização com as condições do setor elétrico: a capacidade instalada das usinas passou a estar disponível para o atendimento da carga de ponta, prevenindo riscos sistêmicos que poderiam comprometer a estabilidade do fornecimento de energia, principalmente em caso de novo cenário de escassez hídrica.

19. O acordo com a Âmbar também foi estruturado para garantir eficiência operacional e equilíbrio entre os interesses públicos e privados, e os principais ajustes contratuais foram:

a) substituição estratégica das usinas contratadas: inicialmente os contratos previam a construção de quatro novas usinas em locais diferentes, porém, devido a entraves regulatórios e ambientais, optou-se pela utilização da Usina Termelétrica (UTE) Cuiabá como substituta, por sua capacidade e características compatíveis, reduzindo, significativamente, os custos e eliminando os riscos de novos atrasos na entrada em operação;

b) revisão das obrigações contratuais: as metas de suprimento de potência foram redefinidas, com o ajuste da disponibilidade da UTE Cuiabá ao modelo de despacho do ONS, garantindo, assim, que a usina possa ser acionada somente quando necessário, situação que contribui para a modicidade tarifária;

c) mitigação do impacto financeiro: a autocomposição afastou eventual necessidade de pagamento de multas e de encargos rescisórios pela descontinuidade dos contratos; tais custos seriam futuramente repassados aos consumidores;

d) prevenção de litígios: o risco de disputas judiciais prolongadas foi minimizado, o que traz maior previsibilidade na gestão e na operação do setor elétrico.

20. Em suma, a fundamentação contida nos supracitados acórdãos indica que a celebração dos acordos levou em consideração a política energética nacional e o atendimento ao interesse público, pois a sua operacionalização gera redução dos riscos de desabastecimento eletroenergético e de passivos judiciais, além de promover redução tarifária, em comparação com um cenário de rigor contratual e de rescisões unilaterais pelo poder concedente.

21. Por último, quanto às causas dos atrasos, a Âmbar e a KPS apresentaram à Agência Nacional de Energia Elétrica pleitos de excludente de responsabilidade relacionados a diversos fatores, como a desistência de outro fornecedor de energia no mesmo ponto de conexão, demora em processos de licenciamento ambiental e dificuldades logísticas provocadas por *lockdowns* durante a pandemia de covid-19; além disso, em algumas situações, houve necessidade de alteração da localização das usinas para viabilizar o aproveitamento de estruturas já existentes, o que influenciou os cronogramas previamente estabelecidos.

22. Paralelamente, decisões judiciais liminares favoráveis às referidas empresas impediram a aplicação de penalidades contratuais pelos atrasos na entrada em operação das usinas, gerando um cenário de insegurança jurídica, com possíveis impactos financeiros adversos, tanto para o setor elétrico quanto para os consumidores finais.

23. Ademais, há de se reconhecer a complexidade regulatória e os desafios enfrentados no processo de licenciamento ambiental e na implementação dos empreendimentos, sobretudo durante a crise sanitária, o que reforça a necessidade de medidas que equilibrem a segurança jurídica e o interesse público, conforme assinalado no voto condutor do Acórdão 1.567/2022-TCU-Plenário.

24. Portanto, o encaminhamento de cópia deste voto e do relatório precedente aos parlamentares é medida suficiente para prestar a Suas Exas. os esclarecimentos requeridos, com vistas ao atendimento integral à solicitação e ao posterior arquivamento do processo.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.472/2024-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. QUESTIONAMENTOS SOBRE ACORDOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL RELATIVOS A CONTRATOS FIRMADOS COM A ÂMBAR ENERGIA E A KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA (KPS). TRANSPARÊNCIA E FORMA DE NEGOCIAÇÃO. EFICÁCIA E ADEQUAÇÃO DOS AJUSTES CONTRATUAIS. CAUSAS DOS ATRASOS NA ENTRADA EM OPERAÇÃO DAS USINAS. CONHECIMENTO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu dirigente (peças 9 e 10):

“Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), enviada a este Tribunal de Contas da União (TCU) por intermédio do Ofício 136/2024/CFFC-P (peça 3), de 5/12/2021, segundo a qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Joseildo Ramos, encaminha a Requerimento (RED) 160/2024, de autoria do Deputado Antonio Carlos Rodrigues (PL/SP) (peça 4).

Exame de Admissibilidade

2. A realização de fiscalizações e a prestação de informações requeridas pelo Congresso Nacional ao TCU estão previstas nos arts. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, e 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU.

3. O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações pelo TCU, quando aprovadas pela respectiva Comissão, conforme os arts. 4º, inciso I, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 215/2008, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

4. Desse modo, por ser legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

5. Considerando a relação da SCN em exame com os autos do TC 006.253/2023-7, do TC 006.248/2023-3 e do TC 031.368/2022-0, entende-se que o Exmo. Min. Benjamin Zymler deve ser designado como Relator dos presentes autos, em decorrência de previsão do art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008 c/c o art. 18-F, §2º, da Resolução-TCU 175/2005, afastado o apensamento do processo em tela ao principal, em decorrência de vedação prevista no art. 6º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

Exame técnico

6. Em síntese, a SCN requer esclarecimentos sobre a homologação dos Acordos de SSC relativos aos Contratos da Karpowership Brasil Energia (KPS) e da Âmbar Energia (Âmbar).

7. Há dois principais questionamentos. Primeiramente, requer exame detalhado sobre a eficácia e a

adequação dos acordos, considerando as implicações para a política energética nacional e os interesses dos consumidores brasileiros. Além disso, pede esclarecimento sobre as causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas em um leilão emergencial, com avaliação do impacto sobre a segurança e a estabilidade do fornecimento de energia no país (peça 3).

8. Nesse lance, este exame técnico se divide em três seções. Primeiramente, apresenta-se um breve histórico sobre o consensualismo no direito brasileiro. Ato contínuo, apresenta-se a situação e as controvérsias que envolviam o Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) e as análises dos casos da KPS e da Âmbar.

Consensualismo e Administração Pública

9. Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem intensificado os esforços para promover métodos mais ágeis e participativos de resolução de controvérsias, alinhando-se a um movimento global de modernização administrativa.

10. A implementação de práticas como a mediação e a solução consensual reflete não apenas uma busca por eficiência, mas também o reconhecimento da importância de uma gestão pública mais inclusiva e orientada ao diálogo. Essa abordagem visa solucionar conflitos, fortalecer a governança, reduzir custos transacionais e agregar valor à sociedade.

11. Recorrentemente, os Ministros deste TCU têm se manifestado sobre a inspiração e a juridicidade do instrumento do consensualismo na Administração Pública. A atuação mais direcionada de análise desta SCN é o reporte direto às manifestações pronunciamentos.

12. Nesse sentido, Despacho do Exmo. Sr. Min. Bruno Dantas, à época, Presidente deste TCU, no âmbito do TC 000.853/2023-2, que tratou de solicitação de solução consensual no setor de concessões ferroviárias, explica detalhadamente as razões para criação da IN-TCU 91/2022 e as principais vantagens esperadas pela inovadora atuação desta Corte de Contas:

‘5. A solução consensual de controvérsia no âmbito deste Tribunal foi recentemente instituída pela Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22/12/2022. Para dar andamento aos procedimentos previstos nesse normativo, foi criada a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SeceXConsenso).

6. As respectivas providências estão inseridas em um movimento mais amplo de modernização da gestão administrativa, numa vertente sensível de clamor pela chamada “justiça da proximidade”, que apregoa a administração da justiça sob uma dupla dimensão: a dimensão econômica, para a eficiência, e a dimensão social, para a equidade.

7. A ideia da solução consensual, como o nome sugere, é aproximar as partes da Administração Pública, proporcionando uma forma de substituir a unilateralidade característica da rigidez da tomada de decisão do direito administrativo clássico pelo estímulo à cultura do diálogo.

8. Nesse contexto, é preciso reconhecer que o Estado não atua isoladamente, tampouco é o único capaz de determinar as melhores soluções. Logo, é essencial valorizar os diferentes pontos de vista a fim de encontrar o equilíbrio necessário entre os interesses público e particular como forma de boa governança.

9. O resultado direto dessa propagação do ideal democrático para além das fronteiras do campo político é a inclusão do administrado no processo de densificação do interesse público, que não pode ser entendido como monopólio estatal.

10. O conceito de democracia administrativa está relacionado ao de pluralismo, em que a legitimidade democrática do exercício do poder estatal não se conforma tão somente pela qualidade das leis e pela subordinação da atuação administrativa a elas: é necessária a inclusão participativa do administrado.

11. Como corolário, aumenta-se a probabilidade do cumprimento espontâneo de uma avença quando as partes envolvidas participam da construção da solução pela qual serão diretamente afetadas. Tal como lecionava Diogo de Figueiredo Moreira Neto, reforça-se a legitimidade do

compromisso e, assim, prestigia-se a eficiência em sua acepção mais importante, qual seja a agregação de real valor à sociedade.

12. A sociedade não tem interesse primário na aplicação de multas por descumprimento de obrigações (cominadas após demorados processos), mas na efetivação dos bens e serviços que almeja, tais como: a construção de estradas, escolas, e a prestação de serviços de qualidade. Isso certamente pode ser alcançado de maneira mais célere e efetiva ouvindo-se diretamente as partes envolvidas para que se chegue a um consenso.

(...)

16. No Brasil, o esforço de redimensionamento da estrutura de resolução de conflitos começou pelo Poder Judiciário, tendo sido incentivadas as práticas de mediação e conciliação há mais de uma década pelo Conselho Nacional de Justiça. Experiência cujos resultados iniciais já exitosos pude acompanhar de perto quando exercei o cargo de Conselheiro naquela Instituição.

17. Contudo, somente com a vigência da Lei nº 13.140/2015, as diretrizes para a mediação foram estabelecidas em termos legislativos. Este é o principal marco legal brasileiro que estabelece os contornos para o uso da mediação no Poder Judiciário e na resolução de questões entre órgãos da administração pública e particulares.

18. Ainda em 2015, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) deu novo impulso para difundir a prática negocial, ao tornar obrigatória a realização de uma audiência prévia de mediação e conciliação no trâmite dos processos, além de destinar uma seção inteira para conciliadores e mediadores judiciais.

19. Os resultados no Poder Judiciário foram tão profícuos que o movimento se estendeu para o restante da Administração Pública. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), por exemplo, inovou ao dedicar um capítulo inteiro para o que chamou de “meios alternativos de resolução de controvérsias”, com vistas a estimular a resolução consensual de conflitos, enunciando novos tempos.

(...)

23. Para além dos influxos internacionais e nacionais da vanguarda da doutrina administrativista, importa consignar que o ímpeto de implantação de um centro de mediação no TCU surgiu também da percepção concreta de que, nos processos mais bem encaminhados desta Corte, nota-se, em alguma medida, uma autocomposição de interesses.

24. Nessas situações, pôde-se perceber que o envolvimento do TCU no processo ajuda a reduzir os custos de transação, conferindo maior estabilidade às relações, assim como orientando a negociação para que as partes abdiquem de suas posições rígidas e antagônicas em prol de uma solução viável.

25. Explico: não é incomum, por exemplo, que, no curso de uma auditoria em que se detecte indícios de superfaturamento, as próprias partes decidam pela repactuação do valor apontado pelo TCU mesmo antes da prolação de um acórdão, evitando que se prossiga à cobrança judicial de importâncias que assoberba o Poder Judiciário e adia o fornecimento de bens e valores à sociedade.’

13. A operacionalização do normativo em abstrato da IN-TCU 91/2022 foi realizada nos últimos dois anos e se encontra consolidada por sucessivas decisões do TCU, que têm construído e reiterado forma de avaliação dos acordos submetidos ao escrutínio do Plenário. Nesse sentido, o Voto Condutor do Acórdão 2.318/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, que aprovou, com ressalvas, acordo no setor de concessões rodoviárias é didático:

‘181. Entendo que o ponto de partida de qualquer processo que envolva uma solicitação de solução consensual é examinar, primeiro, a juridicidade do objeto acordado, o que envolve tanto o exame da legalidade, em si, do acordo como a verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo, além de sua vantajosidade econômica e social.

(...)

183. Por certo, o ambiente da consensualidade admite a busca de soluções que desafiam a estrita literalidade das normas jurídicas. Afinal, se não houvesse dúvida quanto à regra de incidência ou mesmo de sua interpretação, nas circunstâncias do caso em apreço, não faria sentido submeter a controvérsia ao crivo deste Tribunal, uma vez que a decisão poderia ser tomada com segurança jurídica, bastando a submissão dos fatos à norma.

184. Porém, sabe-se que a aplicação do Direito não é tarefa fácil, notadamente em situações de crises em contratos de concessões públicas, quando o ordenamento jurídico e o próprio contrato não são capazes de endereçar os problemas surgidos, de forma eficiente e eficaz. Nesse cenário, mais importante do que perquirir culpas e atribuir responsabilidades é resolver a crise contratual da forma que melhor atenda ao interesse público e aos usuários, respeitando sempre o princípio da juridicidade.

185. A propósito dos limites e condições para a construção de decisões consensuais na administração pública, é preciso enfatizar que a admissão do consensualismo na práxis administrativa implica navegar dentro do espaço de juridicidade permitido aos particulares e ao próprio Estado.

186. Nessa perspectiva, a participação do TCU nesse novo espaço não constitui uma espécie de salvo conduto ao desatendimento da ordem jurídica, ainda que a justificativa adotada seja a satisfação do princípio da eficiência. Dito de outra forma, é preciso que a solução alvitrada esteja ancorada em alguma norma do ordenamento jurídico, ainda que a escolha desta ocorra a partir da aplicação de regras de solução de antinomias ou da ponderação de princípios.

187. Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a práxis administrativa.

188. O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).

189. Emerge desse substrato teórico a ideia de que, no âmbito dos contratos de concessão, a solução de eventuais antinomias ou de insuficiência da legalidade estrita, frente a circunstâncias incontroláveis, seja resolvida pela interpretação que melhor atenda ao interesse público, sob a perspectiva dos direitos subjetivos dos usuários.'

A Crise Hídrica de 2020-2021 e o Procedimento de Contratação Simplificado

14. Entre 2020 e 2021, o país enfrentou grave situação de escassez hídrica, em função dos menores valores de afluência nos reservatórios de usinas hidroelétricas em mais de noventa anos de histórico, o que resultou em grave risco de desabastecimento eletroenergético.

15. Como resultado dos baixos níveis de afluência identificados no período, estudos realizados pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2021, indicaram riscos de restrições eletroenergéticas – ou seja, risco de restrição do suprimento de potência e no suprimento de energia.

16. Visando dar tratamento aos riscos decorrentes da situação, o Governo Federal adotou ações específicas para garantir o suprimento de energia diante desse cenário hidrológico desfavorável. Essas ações foram acompanhadas por este TCU, no âmbito do TC 016.319/2021-4, e apreciadas no Acórdão 1.567/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.

17. A Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg) foi instituída pela MP 1.055/2021 para fortalecer o enfrentamento da crise hídrica. Nesse sentido, a Creg emitiu a Resolução 4 de 9/9/2021 determinando a contratação de reserva de capacidade (nos termos do art. 3º-A da Lei 10.848/2004) para fornecimento de energia e potência adicionais para o sistema.

18. A contratação seria realizada por meio de procedimento competitivo simplificado, estabelecido conforme diretrizes do MME, que teria rito simplificado com prazos reduzidos, definição dos requisitos específicos para estabelecimento do certame, delimitação de localização dos empreendimentos (submercados Sul e Sudeste/Centro-Oeste), além do estabelecimento do prazo de suprimento entre maio de 2022 e dezembro de 2025.

19. Assim, complementarmente à Resolução-Creg 4 de 9/9/2021, a Portaria Normativa 24/GM/MME de 17/9/2021 estabeleceu as diretrizes para realização do PCS e delegou competência à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para promoção do certame.

20. A responsabilidade da Aneel foi definida para, entre outros, elaborar o Edital e as minutas dos CER que seriam negociados (art. 3º da Portaria 24/GM/MME), além de autorizar a implantação e exploração dos novos empreendimentos (art. 4º da Portaria 24/GM/MME).

21. Conforme assentado no Voto Condutor do Acórdão 1.567/2022-TCU-Plenário, a contratação de energia e de potência com as características técnicas e os prazos esperados teriam custos muito superiores dos praticados no Sistema Interligado Nacional (SIN) e, consequentemente, alto impacto tarifário.

22. O Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) 01/2021 foi idealizado como mecanismo de contratação extraordinária para aumento da oferta de energia e de potência elétrica buscando mitigar potenciais dificuldades com o suprimento de energia elétrica no período entre 2022 e 2025, em decorrência dos baixos níveis de afluência hídrica verificados nos anos de 2020 e 2021.

23. Os contratos previam a data de início de suprimento em 1/5/2022, e a data limite para entrada em operação em 30/8/2022. Nessa linha, o contrato previa a possibilidade de rescisão contratual e a aplicação de multas rigorosas caso os marcos temporais não fossem cumpridos.

24. No âmbito do PCS 01/2021, foram contratados mais de 24.900 TWh de energia elétrica, com disponibilidade de cerca de 1.220 MW de potência ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Os Contratos de Energia de Reserva (CERs) foram celebrados totalizando mais de R\$ 11 bilhões anuais, dos quais cerca de R\$ 9 bilhões seriam repassados ao consumidor cativo, com impacto estimado de 4,49% nas tarifas de energia.

25. As principais contratações, em termos de montante de energia e remuneração dos contratos, foram de empreendimentos termoelétricos a gás natural, conforme apresenta a Tabela 1. Nessa classe de contratados, nenhum empreendimento entrou em operação comercial na data de início de suprimento. Além disso, empreendimentos que totalizam mais de 86% da potência contratada não entraram na data de operação comercial limite prevista.

Tabela 1. Informações sobre o resultado do PCS 01/2021.

	Tipo de Contrato	Receita Anual Investimento Potência Energia			
		[R\$ milhão]	[R\$ milhão]	[MW]	[TWh]
Âmbar		5.090	1.242	344	10.482
EDLUX X	Disponibilidade	829	54	56	1.712
EPP II	Disponibilidade	1.672	466	113	3.440
EPP IV	Disponibilidade	917	256	62	1.889
Rio de Janeiro I	Disponibilidade	1.672	466	113	3.440
BTG		2.195	549	148	4.525
LUIZ OSCAR RODRIGUES DE MELO	Disponibilidade	539	132	36	1.114
POVOAÇÃO 1	Disponibilidade	1.111	270	75	2.285
VIANA 1	Disponibilidade	545	147	37	1.126
Fênix		221	151	33	644
UNIDADE DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELETRICA FENIX	Quantidade	221	151	33	644
Karpowership		3.053	3.106	560	6.405

	Tipo de Contrato	Receita Anual [R\$ milhão]	Investimento [R\$ milhão]	Potência [MW]	Energia [TWh]
Karkey 013	Disponibilidade	1.066	1.795	255	2.259
Karkey 019	Disponibilidade	1.041	807	115	2.163
PORSUD I	Disponibilidade	570	305	115	1.194
PORSUD II	Disponibilidade	377	199	75	789
Mercúrio		246	64	16	505
MP Paulinia		246	64	16	505
Rovema		1.094	118	111	2.282
BURITIS	Quantidade	11	38	5	32
MACHADINHO	Quantidade	13	38	5	39
RE TG 100 02 01	Disponibilidade	1.069	43	100	2.211
Tradener		60	31	9	126
BARRA BONITA I	Disponibilidade	60	31	9	126
Total Geral		11.959	5.261	1.221	24.968

Fonte: Resultado do PCS 01/2021 – Aneel, CCEE e EPE.

Acordo da KPS

26. O Acordo da KPS foi construído com base no trabalho da Comissão de Solução Consensual (CSC) constituída no âmbito da Solicitação de Solução Consensual (SSC) do TC 006.253/2023-7. As informações apresentadas nesta seção já foram registradas no âmbito do Relatório e Voto dos Acórdãos 1.130/2023-TCU-Plenário e 2.508/2023-TCU-Plenário, ambos de Relatoria do Min. Benjamin Zymler.

27. A KPS venceu o PCS 01/2021 para implantação de 4 Usinas Termelétricas (UTEs) *offshore* (Karkey 013, Karkey 019, Porsud I e Porsud II), que agregam 560 MW de potência ao SIN.

28. Os contratos, conforme registrado na Tabela 2, foram celebrados para geração de 4.635,456 TWh de energia elétrica inflexível durante o período de suprimento, o que representa aproximadamente 144,03 MW médios em base anual. Os CERs dos empreendimentos representam aproximadamente 25% do montante da energia negociada no PCS 01/2021.

Tabela 2. Resultado das Usinas no PCS 01/2021

Empreendimento	Potência (MW)	Inflexibilidade contratual [Mwmédios]"	Geração Inflexível [MWh]	Receita (R\$/ano)	Fixa RFdemais (R\$/ano)	RFcomb (R\$/ano)
Karkey 013	255	48,980	1.576.372,320	1.066.394.950,32	717.339.715,42	349.055.234,90
Karkey 019	115	52,702	1.696.164,708	1.040.707.828,62	665.127.032,67	375.580.795,95
PORSUD I	115	25,493	820.460,983	569.772.715,62	428.541.053,61	141.231.662,01
PORSUD II	75	16,855	542.458,230	376.616.212,75	282.867.429,54	93.748.783,21
TOTAL	560	144,030	4.635.456,242	3.053.491.707,31	2.093.875.231,24	959.616.476,07

Fonte: Resumo Vendedor

– 1º PROCEDIMENTO COMPETITIVO SIMPLIFICADO.

29. As primeiras máquinas da KPS entraram em operação comercial em 30/9/2022, enquanto o prazo contratual limite previsto originalmente era de 30/8/2022.

30. A entrada em operação comercial das usinas envolveu uma série de decisões judiciais liminares favoráveis à empresa. Em síntese, tais decisões suspenderam a exigibilidade de penalidades contratuais por atraso na entrada em operação até que a Diretoria Colegiada da Aneel apreciasse de forma conclusiva os pleitos de excludente de responsabilidade pelos atrasos realizados pela KPS.

31. Mais especificamente, em 28/9/2022, no âmbito do Processo 1105523-09.2022.8.26.0100 junto à 5ª Vara Empresarial e de Conflitos de Arbitragem do Tribunal de Justiça de São Paulo (VECA/TJSP), a KPS obteve antecipação de tutela, em face da CCEE, visando, entre outros, a suspensão da cobrança das penalidades contratuais, a suspensão da inclusão da KPS no cadastro de inadimplentes da Câmara e o impedimento de que a CCEE adotasse medidas para rescindir os CERs e aplicar as sanções advindas.

32. Além disso, em função de decisões da Aneel relacionadas à revogação das outorgas dos empreendimentos, a própria manutenção da condição de operação comercial das Usinas se encontra amparada por decisões liminares favoráveis à KPS.

33. Isso porque, ato contínuo ao Despacho-Aneel 426/2023, de 15/2/2023, a KPS obteve liminar, no âmbito do Processo 1013469-13.2023.4.01.3400 junto à 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal da Justiça Federal (VFC/SJDF/JF), que, em síntese, manteria as outorgas das Usinas da KPS até a decisão final a ser proferida pela Aneel quanto aos pedidos de Excludente de Responsabilidade.

34. O contexto da decisão judicial envolve o Despacho-Aneel 2.289/2022 de 19/8/2022, que suspendeu os efeitos de revogação das UTEs Karkey 13, Karkey 19, Porsud I e Porsud II como resultado das Resoluções Autorizativas-Aneel 12.466, 12.467, 12.468 e 12.469, 9/8/2022, até o julgamento definitivo do Pedido de Reconsideração da KPS.

35. Nesse lance, o Despacho-Aneel 426/2023 foi proferido de ofício pela Diretoria-Colegiada da Agência e reestabelecia decisão anterior da Aneel no sentido de revogar as outorgas de autorização das UTEs até que se conclua a análise dos pedidos de reconsideração relativos aos excludentes de responsabilidade em âmbito administrativo.

36. Os efeitos da decisão de antecipação de tutela obtida no Processo 1105523-09.2022.8.26.0100 junto à 5ª VECA/TJSP foi um dos fundamentos empregados no Voto Condutor do Despacho-Aneel 426/2022 para justificar a retomada da revogação das outorgas das UTEs. O Voto Condutor do referido Despacho registra que:

‘20. As decisões judiciais acabaram causando situação desfavorável aos consumidores, ao impedir que a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE aplique as multas contratuais relativas ao atraso na entrada em operação comercial das usinas até que haja o julgamento administrativo dos excludentes de responsabilidade. Dessa forma, a usina recebe a receita contratual, mas deixa de pagar as multas que deve.

21. Em decorrência de toda essa situação fática, na liquidação de janeiro de 2023, houve o pagamento de receitas no valor de R\$ 394 milhões¹, sem a cobrança das multas. No dia 17 de fevereiro de 2023, está programado o pagamento de mais R\$ 259 milhões² de receita, também sem a cobrança das multas devidas pelo atraso. As multas foram calculadas pela CCEE em R\$ 843 milhões³.

22. Tal situação inverte o perigo da demora, ou seja, no atual momento, os pagamentos de receita devem ser suspensos até que haja o julgamento administrativo dos excludentes de responsabilidade e, após esse julgamento, a CCEE possa pagar as receitas que porventura sejam devidas, mas, concomitantemente, cobrar todas as multas devidas pelo atraso na entrada em operação comercial.’

37. Até a aprovação da primeira proposta de solução pelo Acórdão 1.130/2023-TCU-Plenário, que ajustou, entre outros, a suspensão dos processos judiciais, a Aneel não havia logrado êxito na reversão da limitar em favor da KPS no Processo 1013469-13.2023.4.01.3400 junto à 4ª VFC/SJDF/JF. As ações judiciais e os procedimentos arbitrais abertos pela KPS foram definitivamente extintos após a celebração do acordo decorrente da segunda proposta de solução, aprovada pelo Acórdão 2.508/2023-TCU-Plenário.

Principais causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas

38. As principais causas de atraso na entrada em operação das usinas da KPS estão registradas no bojo do Processo Administrativo ANEEL 48500.005528/2021-01 e são elencadas na Tabela 3.

Tabela 3. Principais pleitos de excludente de responsabilidade da KPS

Evento	Síntese do Evento	Data Início	Data Fim	Dias de Excludente
--------	-------------------	-------------	----------	--------------------

Evento 1	Desistência da Evolution Power Partners – EPP de se conectar à SE Zona Oeste de Furnas.	17/03/2022 (comunicação oficial do desligamento)	Data da efetiva conexão (19/05/2022)	62 (Contagem de dias da data de protocolo da correspondência de 18/05/2022).
Evento 2	Atrasos nos julgamentos dos processos do ACAT e da DUP.	02/04/2022 (protocolo)	26/04/2022 (publicação da decisão)	47 (Contagem de 36 dias pela requerente).
Evento 3	Atraso na entrega de insumos na rota portuária de Shanghai devido à COVID-19.	10/03/2022 (índice do atraso)	26/04/2022 (resolução do problema)	118 (Contagem de dias referenciada na data de protocolo da correspondência de 18/05/2022).
Evento 4	Resultados dos Estudos Elétricos pendentes de solução.	20/01/2022 (protocolo)	DEA emitido em 19/05/2022	Não especificado diretamente, mas dependente do DEA.
Evento 5	Processos ambientais em atraso.	14/12/2021 (índice do processo)	Concessão da licença ambiental (não especificada)	155 (Contagem de dias referenciada na data de protocolo da correspondência de 18/05/2022).

Fonte: Voto Condutor do Despacho-Aneel 2.171/2022, de 11/8/2022.

39. Quanto ao Evento I: Desistência da Evolution Power Partners (EPP), a KPS alegou excludente de responsabilidade em função da desistência da EPP (outra empresa vencedora do certame do PCS 01/2021) em conectar suas usinas à Subestação Zona Oeste (SE ZO). Como resultado, a KPS teve que assumir integralmente a execução da extensão do barramento de 138 kV para viabilizar seu ponto de conexão, sem qualquer ampliação de prazo da implantação de seu empreendimento.

40. Essa mudança teria exigido a revisão de estudos elétricos considerando a nova configuração, o que resultou em impacto nos níveis de curto-circuito e ajustes em disjuntores; a redefinição de projetos aprovados ou em fase de aprovação por órgãos como Furnas e IBAMA; alterações em contratos com fornecedores e empreiteiras, além da aquisição de novos materiais; e ampliação do escopo de construção, com a contratação de aditivos contratuais e custos extras para viabilizar o novo cenário.

41. Quanto ao Evento II: Atrasos nos julgamentos dos processos de ACATIs e DUP, a KPS apontou atrasos nos processos de Alteração de Características Técnicas (ACATIs) e na emissão da Declaração de Utilidade Pública (DUP) como causas de impacto no cronograma. Esses atrasos teriam prejudicado a aquisição de terrenos e a construção da linha de transmissão.

42. Quanto ao Evento III: Atraso na entrega de insumos devido à COVID-19, a KPS argumentava que a pandemia de COVID-19, especialmente o lockdown no Porto de Shanghai, impactou a entrega de insumos essenciais, como mangotes flutuantes, âncoras e correntes de amarração.

43. Quanto ao Evento IV: Estudos elétricos e emissão de novos DEAs, a KPS alegava que necessidade de novos estudos elétricos e revisões dos Documentos Equivalentes de Acesso (DEAs) pelo ONS gerou atrasos na execução do projeto. Segunda a empresa, a demora na emissão dos novos DEAs pelo ONS teriam impactado o cronograma.

44. Quanto ao Evento V: Processos ambientais em atraso, a KPS alegou que atrasos nos processos de licenciamento ambiental prejudicaram o cronograma do projeto. As principais questões levantadas foram a solicitação de delegação do licenciamento do IBAMA para o INEA, aprovada após 67 dias, e início tardio da análise pelo órgão estadual; o pedido de inexigibilidade do EIA/RIMA, necessário para acelerar o licenciamento, o que gerou demandas adicionais para o INEA e atrasou a tramitação; a morosidade no processo de emissão das Licenças de Operação (LOs) das usinas, consideradas essenciais para a entrada em operação comercial.

Eficácia e adequação do acordo, considerando as implicações para a política energética nacional e os interesses dos consumidores brasileiros

45. Conforme registrado no Relatório e Voto dos Acórdãos 1.130/2023-TCU-Plenário e 2.508/2023-TCU-Plenário, a decisão deste TCU pela aprovação dos Acordos envolvendo os contratos da KPS levou em consideração: a) a necessidade de disponibilidade de potência para o SIN e; b) o risco de decisões judiciais desfavoráveis à União e Consumidores em caso de rescisão unilateral dos CERs celebrados com as UTEs da KPS.

46. O Relatório da CSC que fundamentou a proposta de Acordo para os CERs da KPS apontou as principais questões consideradas em relação à política energética nacional e os interesses dos consumidores brasileiros:

‘A redução da obrigação de entrega de geração contratual inflexível das usinas foi identificada como principal mecanismo que permite a redução dos custos associados aos contratos. Conforme verificado na Tabela 1, os custos associados ao resarcimento de combustível para geração da obrigação de entrega de energia contratual inflexível representam mais de 30% da receita anual fixa dos empreendimentos.

Em razão da melhora da situação hidrológica, a necessidade de geração de energia de fonte termoelétrica foi reduzida. Assim, a redução da obrigação de entrega de geração inflexível das UTEs permitiria o uso de recursos mais baratos disponíveis no sistema, enquanto também se reduziam os custos totais associados aos contratos.

Por outro lado, essa redução não altera a disponibilidade da potência no Sistema, ao passo os recursos das usinas continuariam disponíveis para despacho após comando do Operador Nacional do Sistema (ONS). Nesse sentido, reputou-se importante a manutenção de recursos não considerados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para avaliação dos riscos de déficit de potência, já que os estudos realizados pela empresa para o Plano Decenal de Expansão de Energia no horizonte 2032 consideravam os recursos disponíveis até maio de 2022.’

47. A relevância das Usinas para a política energética e para o consumidor foi evidenciada durante a execução do primeiro acordo. Isso porque a manutenção da disponibilidade das usinas permitiu o ONS demandar o acionamento tanto por razão elétrica ou necessidade do SIN, bem como por *unit commitment*, ou seja, em função de características da rampa de acionamento e do tempo mínimo que as usinas precisam permanecer ligadas/desligadas.

48. Conforme informações do relatório do Acórdão 2.508/2023-TCU-Plenário, em setembro/2023, o MME solicitou ao ONS esclarecimento sobre o motivo dos acionamentos das Usinas da KPS. Em resposta, o Operador informou o despacho foi necessário para atendimento à demanda no período de ponta de carga do SIN.

49. Mais especificamente, o modelo de operação havia sinalizado o despacho de algumas usinas em função de ordem de mérito de custo (também em função do atendimento à ponta de carga) que possuíam tempo de permanência ligada muito alto. O ONS constatou que as usinas previstas para despacho na ordem do mérito:

‘teriam que ficar ligadas inclusive no final de semana, o que poderia ocasionar redução de geração de energia de fontes renováveis (em função do excesso de recursos nesse período) e, sendo algumas UTEs dos Subsistemas Norte e Nordeste, poderiam ocasionar também maior corte de geração eólica e solar do Nordeste em função de limites para segurança elétrica do SIN.’ (grifou-se)

50. Tendo em vista estas questões, o ONS entendeu pela aplicação de procedimentos de restrição para as Usinas com maior tempo de permanência ligado, e, assim, “foi necessário substituí-las por usinas mais caras, entretanto, mais flexíveis e de acionamento mais rápido, tais quais UTEs Termomacaé, Karkey, Porsud e Seropédica”.

51. O risco de decisões judiciais desfavoráveis à União e Consumidores em caso de rescisão unilateral dos CERs celebrados com as UTEs da KPS também foi relevante para tomada de decisão pelos representantes da Administração Pública na CSC e para o TCU.

52. Para fundamentação da tomada de decisão, o Acórdão 2.508/2023-TCU-Plenário considerou análise realizada pela SecexConsenso sobre o risco de decisões judiciais desfavoráveis aos consumidores em caso de rescisão unilateral dos CERs celebrados com as UTEs da KPS. A análise se encontra em sigilo no

processo de origem buscando a proteção das estratégias processuais e os interesses da União, tanto em relação ao caso concreto, quanto a casos similares.

53. De toda sorte, precedente importante considerado foi o da lide entre a União e a Âmbar Uruguiana Energia (UTE Uruguiana). A disputa envolveu características relevantes para os casos do PCS 01/2021: a contratação de energia para suprimento em momento emergencial, o entendimento no judiciário sobre o descumprimento de regras contratuais e a dificuldade de reversão de liminares obtidas em sede de mandado de segurança.

54. A UTE Uruguiana apresentou oferta para os meses de outubro, novembro e dezembro de 2021, mas, devido à demora na disponibilização de gás natural pela Argentina, não atingiu o mínimo de 50% da geração ofertada em outubro, levando ao cancelamento das ofertas para os meses subsequentes.

55. A Âmbar Uruguiana contestou a decisão judicialmente, alegando força maior, e obteve liminar que obrigava a União e o ONS a manterem as condições contratuais para novembro e dezembro. Apesar dos esforços da União para suspender a liminar, a decisão foi confirmada em primeira instância. Com base na liminar, a geração em dezembro de 2021 alcançou 299 GWh, e o valor da causa foi estimado em R\$ 720,7 milhões.

56. Após recurso, o Desembargador do TRF-1 designou uma audiência de conciliação, resultando em um acordo homologado em 6/10/2023. O acordo previu o pagamento de R\$ 606,6 milhões, representando uma redução de 15% em relação ao valor total discutido.

57. Entendeu-se que a situação em que a União enfrentava junto à KPS era semelhante àquela enfrentada junto à UTE Uruguiana. Assim, cotejando teses aplicadas em decisões judiciais que tratam do equilíbrio, boa-fé e a função social do contrato, as dificuldades enfrentadas pela União para reverter decisões liminares em seu desfavor no setor elétrico contra empreendedores em condições de operação comercial, e o prazo restante dos contratos com as UTEs da KPS, a solução consensual se encontra mais alinhada com o interesse público do que a manutenção das controvérsias e disputas entre as partes.

Acordo da Âmbar

58. O Acordo da Âmbar foi construído inicialmente com base no trabalho da CSC constituída no âmbito da SSC do TC 006.248/2023-3. Há registro das informações apresentadas nesta seção no âmbito do Relatório e Votos do Acórdão 597/2024-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Benjamin Zymler.

59. Inicialmente, dois Consórcios, que depois constituíram as Sociedades de Propósito Específico (SPE) EPP II Centrais Elétricas e EPP 2 Itaguaí Energia, celebraram CERs para fornecimento de energia a partir de dois empreendimentos localizados no Estado do MS e outros dois no Estado do RJ, quais sejam, EPP II, EPP IV, e EDLUX X, e Rio de Janeiro I, conforme registrado na Tabela 4. A condição da Âmbar Energia (Âmbar) como agente responsável por contratos do PCS 01/2021 decorre da aquisição do controle societário das SPEs que celebraram contratos no certame.

Tabela 4. Resultado das Usinas no PCS 01/2021

Empreendimento	Potência (MW)	Garantia (MWm)	Física Energia (MWh)	negociada	Receita (R\$/ano)	Fixa RFcomb (R\$/ano)	RFdemais (R\$/ano)
EPP II	112,902	106,900	3.440.470		1.672.439.756	702.193.802	970.245.954
EPP IV	62,010	58,700	1.889.201		917.344.810	385.654.717	531.690.093
EDLUX X	56,000	53,200	1.712.189		829.031.644	349.602.503	479.429.141
Rio de Janeiro I	112,902	106,900	3.440.470		1.671.503.312	702.193.802	969.309.510
Total	343,814	325,700	10.482.329		5.090.319.523	2.139.644.824	2.950.674.698

Fonte: Resumo Vendedor

– 1º PROCEDIMENTO COMPETITIVO SIMPLIFICADO.

60. Os CERs dos empreendimentos representam aproximadamente 42,5% do montante negociado no PCS 01/2021 e mais de 40% do total da energia negociada no certame.

Principais causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas

61. Consoante informações do Voto Condutor do Despacho-Aneel 2.966/2022, que negou o pedido de excludente de responsabilidade pelo atraso na entrada em operação, a implantação dos empreendimentos enfrentou dificuldades com o processo de licenciamento ambiental, nos Estados do MS e RJ, e com a liberação aduaneira de equipamentos importados.

62. Sobre estas questões, a Diretoria Colegiada da Agência não reconheceu os pleitos do empreendedor, em especial, pela falta de comprovação dos atrasos, bem como à ausência de nexo causal entre os pleitos e o atraso efetivo, que teria ocorrido por outros eventos imputáveis ao empreendedor.

63. O ingresso da Âmbar como interessado no PCS ocorre da aquisição dos projetos das SPEs EPP II Centrais Elétricas e EPP 2 Itaguaí Energia, pois a Âmbar informou que possuía espaço físico na cidade de Cuiabá/MT. A empresa também possuía licenciamento ambiental prévio já autorizando a implantação de uma usina com potência de até 500 MW, o que permitiria a implantação um único complexo de empreendimentos de geração implementados de forma integrada, em substituição das 4 usinas originalmente contratadas no PCS 01/2021.

64. A transação entre as SPEs EPP II Centrais Elétricas e EPP 2 Itaguaí Energia e a Âmbar, segundo o Relatório da Administração da Âmbar, foi concluída em 4/5/2022.

65. A Âmbar solicitou a mudança de localidade das usinas para Cuiabá/MT e a alteração de características técnicas e cronogramas, o que foi formalizado pelas Resoluções Autorizativas-Aneel 12.078 a 12.081/2022.

66. Durante fiscalização presencial realizada pela AGER/MT em 5/8/2022 para verificar o estágio de implementação do empreendimento, constatou-se que três das quatro usinas estavam em estágio avançado de implantação (UTEs Edlux X, EPP II e Rio de Janeiro I), enquanto a UTE EPP IV não havia sido implantada.

67. Em 9/8/2022, a ANEEL negou o pedido de autorização para operação em teste devido a:

- a) Obras não concluídas.
- b) Não cumprimento das condições da outorga.
- c) Ausência de Declaração de Atendimento aos Requisitos dos Procedimentos de Rede para Testes (DAPR-T), emitida pelo ONS.
- d) Falta de declaração da concessionária de distribuição atestando o atendimento aos requisitos necessários.

68. Após nova inspeção da AGER/MT em 17/8/2022, a Âmbar solicitou, em 19/8/2022, uma alteração extraordinária para concentrar a potência das quatro usinas em um único empreendimento (UTE Edlux X), resultando na revogação das autorizações das outras três usinas. Tal solicitação se encontrava pendente de exame pela Diretoria Colegiada da Aneel à época da instauração da Comissão de Solução Consensual.

Eficácia e adequação do acordo, considerando as implicações para a política energética nacional e os interesses dos consumidores brasileiros

69. No âmbito da CSC, conforme pontuado no Voto do Relator do Acórdão n. 597/2024, Min. Benjamin Zymler, o principal ponto discutido foi a possibilidade de substituição da energia gerada pelas quatro usinas contratadas pela já existente UTE Cuiabá, de propriedade da Âmbar. Outras soluções debatidas no âmbito da comissão se referiam a pagamentos de sanções ainda pendentes liquidações de diferenças na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), redução da inflexibilidade contratual (reduzindo a quantidade adquirida de energia mais cara, mas readequando o valor de remuneração fixa), redefinição da vigência contratual, e encerramento dos litígios administrativos e/ou eventuais processos judiciais. Segundo descrito no Relatório da CSC, o acordo nesses termos poderia render benefícios de até R\$ 4,9 bilhões nas contas de energia elétrica do consumidor final, em cenário mais conservador, ao se contabilizar multas e demais encargos para o sistema.

70. A minuta de acordo, contemplando os aspectos de solução mencionados, chegou a ser aprovada pela empresa, pelo MME e pela Aneel, mas não foi aprovada pelos representantes da SecexEnergia e SecexConsenso do TCU que participaram da CSC. Os auditores entenderam que não havia elementos

suficientes para embasar a disponibilidade dos recursos contratados no PCS 01/2021, e, portanto, entenderam por discordar da solução construída na CSC.

71. Por sua vez, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão n. 597/2024, decidiu pelo arquivamento do processo nas preliminares, sem manifestação do mérito, considerando que a solução não fora aprovada por unanimidade pelos membros da CSC, requisito do processo de solução consensual previsto na IN 91/2022 à época. Adicionalmente, o Ministro Relator registrou em seu voto que não era posto impedimento para que as partes optassem pela formulação de acordo na legislação em vigor, caso entendessem por sua conveniência e oportunidade.

72. Fora do processo de solução consensual do TCU, o MME e a Aneel deram continuidade às negociações para resolução da controvérsia com a Âmbar, entendendo, enfim, oportuno celebrar acordo de idêntico teor àquele elaborado pela CSC, com a retirada das cláusulas de competência desta Corte de Contas. Ademais, foi incluída cláusula de vigência, para o que o acordo tivesse início sessenta dias após sua assinatura, com o intuito de permitir ao TCU que analisasse o mérito de seu conteúdo e promovesse ações de sua competência, caso julgasse conveniente.

73. No âmbito do Acórdão n. 2120/2024-TCU-Plenário, foram avaliadas conveniência e oportunidade quanto à manutenção do Termo de Autocomposição celebrado entre MME, Aneel e Âmbar. No Voto do Relator, Min. Benjamin Zymler, os aspectos de vantajosidade e riscos da solução alcançada para a política energética nacional e para os consumidores são minuciosamente descritos e analisados. Em resumo, são três os principais tópicos considerados nesta análise: a) alteração das condições hidrológicas do país; b) risco de decisões judiciais desfavoráveis à União em potenciais litígios; c) redução de custos da conta de energia elétrica.

74. Com referência aos desafios do cenário hídrico nacional, consta do Relatório do Acórdão n. 2120/2024-TCU-Plenário:

‘139. Isso posto, no tocante à análise de vantajosidade do Termo de Autocomposição frente às novas condições do sistema, afetadas por escassez hídrica atual, verificou-se que a UTE Cuiabá, a qual, nos termos avençados, substitui as usinas contratadas da Âmbar no PCS, apresenta-se como uma alternativa para garantir a segurança do fornecimento de energia em momentos críticos. No curto prazo, pelas informações acostadas aos autos, o Brasil não precisará do requisito energia, mas provavelmente precisará do requisito potência para atendimento à demanda em situações específicas de baixa hidrologia, baixa geração eólica e alta carga.

140. Tal necessidade de potência parece ser especialmente premente nos meses de novembro e dezembro de 2024, por conta da seca histórica que o Brasil vem enfrentando (peça 147). Mantendo-se essa situação de baixa hidrologia, caso haja a coincidência de baixos ventos com o horário de pico do início da noite (quando já não há geração solar), o País utilizará, dentre outras, a UTE Cuiabá para garantir a segurança energética.’

75. O risco judicial, por sua vez, é examinado tanto pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) do TCU, na peça 107 do TC 017.557/2024-0, quanto pela Aneel, MME e por pareceristas contratados pela Âmbar Energia. Conforme Relatório do Acórdão n. 2120/2024-TCU-Plenário, as análises convergem quanto às baixas chances da União em eventual lide judicial. Dessa forma, a vantajosidade da manutenção do acordo deve considerar a complexa análise probabilística de perdas e ganhos em litígios judiciais.

76. A redução da inflexibilidade de geração contratual, por sua vez, é tida como principal mecanismo redutor de custos para o consumidor. Em cálculos expeditos realizados pelo Ministro Relator, estima-se um impacto tarifário de 0,44% (relativamente a R\$ 120 milhões por mês).

Conclusão

77. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Joseildo Ramos, em que requer esclarecimentos sobre os acordos relacionados aos Contratos da Karpowership Brasil Energia (KPS) e da Âmbar Energia (Âmbar).

78. O exame técnico da questão dividiu-se em três seções: primeiramente, foi apresentado um breve

histórico sobre o consensualismo no Direito brasileiro; em seguida, foi descrita a situação e as controvérsias que envolviam o Procedimento de Contratação Simplificado (PCS). Por fim, foi feita análise sobre a eficácia e a adequação dos acordos da KPS e da Âmbar, bem como o detalhamento das causas dos atrasos na entrada em operação das usinas contratadas.

79. Conclui-se que a análise técnica realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito dos processos TC 006.248/2023-3 e TC 017.557/2024-0 demonstrou a eficácia e a adequação dos acordos, levando em conta as implicações para a política energética nacional e os interesses dos consumidores brasileiros.

80. A vantajosidade dos acordos foi fundamentada, em especial, na necessidade de disponibilidade de potência para o Sistema Interligado Nacional (SIN) e no risco de decisões judiciais desfavoráveis à União e aos consumidores em caso de rescisão unilateral dos Contratos de Energia de Reserva (CERs). Além disso, a redução da obrigação de entrega de geração contratual inflexível das usinas foi identificada como um mecanismo crucial para a redução dos custos associados aos contratos, sem comprometer a disponibilidade de potência no sistema.

Proposta de Encaminhamento

81. Ante todo o exposto, a Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada por intermédio do Ofício 136/2024/CFFC-P, de 5/12/2021, segundo o qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Joseildo Ramos, encaminha a Requerimento 160/2024, de autoria do Deputado Antonio Carlos Rodrigues (PL/SP), é submetida à consideração superior, propondo:

81.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

81.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados a decisão que vier a ser adotada nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU e encaminhar cópia da presente instrução;

81.3. informar ao Exmo. Sr. Deputado Antonio Carlos Rodrigues (PL/SP) a decisão que vier a ser adotada nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

81.4. comunicar esta deliberação ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

81.5. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução – TCU 215/2008.”

É o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.137/2025-GABPRES

Processo: 028.472/2024-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 05/03/2025

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.